El milagro de inclusión financiera

La industria microfinanciera de Bolivia (1990-2013)

El milagro de inclusión financiera

La industria microfinanciera de Bolivia (1990-2013)

Reynaldo Marconi

La Paz, 2014

Esta publicación cuenta con el auspicio de HIVOS y la Fundación PIEB.

Marconi, Reynaldo
El milagro de inclusión financiera. La industria microfinanciera de Bolivia (1990-2013) / Reynaldo Marconi. -- La Paz: HIVOS; Fundación PIEB; Academia Boliviana de Ciencias Económicas, 2014.
xx; 294 p.: grafs.; cuadrs.: 23 cm. -- (Serie Investigaciones Coeditadas)

D.L.: 4-1-2481-14
ISBN: 978-99954-57-94-5 : Encuadernado

MICROCRÉDITO / MICROFINANZAS / CRÉDITO / SISTEMAS DE CRÉDITO / SERVICIOS FINANCIEROS / ECONOMÍA / HISTORIA ECONÓMICA / CRECIMIENTO ECONÓMICO / DESARROLLO ECONÓMICO / MODELOS ECONÓMICOS / ECONOMÍA INFORMAL / SISTEMA MICROFINANCIERO BOLIVIANO / INCLUSIÓN FINANCIERA / CLIENTES / PUNTOS DE ATENCIÓN FINANCIERA / CAJEROS AUTOMÁTICOS / BANCOS ESPECIALIZADOS EN MICROFINANZAS / FONDOS FINANCIEROS PRIVADOS / MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA / NEGOCIOS / ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES FINANCIERAS / POBREZA / POLÍTICA ECONÓMICA / POLÍTICA SOCIAL / GÉNERO / POLÍTICAS PÚBLICAS / LEY DE SERVICIOS FINANCIEROS / LEY DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS / AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO / REGULACIÓN FINANCIERA / BOLIVIA

1. título **2.** serie

Fundación PIEB
Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Edición: Gustavo Guzmán

Diseño gráfico de cubierta: PIEB

Diagramación: Alfredo Revollo Jaén

Impresión: Plural Editores

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Índice de cuadros

Índice de gráficos y mapa

A María, Ernesto, Alejandro,
Ana María, Luis Reynaldo y Marcela,
testigos directos de mi dedicación y
entrega a las microfinanzas de Bolivia.

Prólogo

Un valioso aporte para comprender el fenómeno de las microfinanzas en Bolivia

El libro "El milagro de inclusión financiera: La industria microfinanciera de Bolivia (1990-2013)", de Reynaldo Marconi, hace un seguimiento pormenorizado y exhaustivo de las transformaciones históricas de la industria microfinanciera boliviana, desde el momento en que se crearon las condiciones para su nacimiento, a mediados de los años ochenta, hasta nuestros días.

Marconi muestra de qué manera las microfinanzas surgieron de la necesidad de amplios sectores de la población de encontrar sus propios medios de vida, luego de la catástrofe económica de comienzos de los años ochenta y de las políticas de ajuste que se aplicaron posteriormente y que dieron lugar a una enorme pérdida de puestos de trabajo formales. Este es el momento en el que la economía boliviana se vuelca hacia la informalidad y aparecen los primeros eslabones de la cadena microempresarial que, apenas dos décadas después, ofrece empleo a la mayor parte de la fuerza de trabajo del país.

Si la situación económica nacional creó la necesidad, quienes se ocuparon de responder a esa necesidad fueron, en primer lugar, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) Financieras, que a su vez resultaron del desarrollo de las primeras ONGs bolivianas de los años 70, que habían sido creadas con el propósito de aliviar la pobreza a través de labores de asistencia y capacitación. Es así como las microfinanzas comenzaron a desplegarse con el doble propósito de contribuir a la lucha contra la pobreza y de obtener réditos suficientes para alcanzar la sostenibilidad. La apuesta, que en un principio parecía desproporcionada, pronto se demostró

acertada. Los pobres bolivianos probaron que eran excelente clientes de los cada vez más fuertes, extendidos y diversificados proveedores de microcrédito del país.

En algunos casos, al calor del éxito, la misión social se perdió de vista y lo que simplemente quedó fue un negocio rentable. Pero la mayoría de las instituciones mantuvo una personalidad propia, que hasta ahora diferencia claramente el ramo en el que trabajan de otros del mundo financiero. Gracias a estas particularidades y a una excelente gestión cuyas características han sido reconocidas y copiadas internacionalmente, se logró lo que Marconi llama "el milagro de inclusión financiera".

El aporte del libro es particularmente significativo cuando describe la reciente historia de las microfinanzas y explica los esfuerzos realizados para adaptar la industria al proceso de transformaciones que vive el país. Hace referencia, en particular, a los cambios en la normativa que permitirán incorporar al ámbito de la regulación a muchas instituciones que en el pasado estaban fuera de la jurisdicción de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), como consecuencia del precepto neoliberal de que el Estado sólo podía intervenir allá donde se produjeran captaciones de los ahorros del público. Este concepto ha sido superado. Ahora se busca asegurar la presencia estatal en todos los ámbitos de la actividad financiera, tanto en los casos de empresas estatales que proveen directamente servicios, como en los que se necesita regular y supervisar lo que hacen los actores privados.

Este libro es una base necesaria para los debates sobre la nueva Ley de Servicios Financieros y sobre el papel de la regulación financiera. Creemos también que será muy útil para los historiadores de las finanzas bolivianas.

Marcelo Zabalaga Estrada
Presidente a.i. del Banco Central de Bolivia

Agradecimientos

En primer lugar, el autor confiesa que este trabajo ha tenido la fortuna de recibir la retroalimentación de muchos amigos y colegas conocedores de las microfinanzas bolivianas; lamentablemente no de todos, pero felizmente de muchos actores directos del proceso de gestación, desarrollo y construcción del Sistema Microfinanciero Boliviano. A todos ellos mi reconocimiento y profundo agradecimiento por sus consejos, críticas, reflexiones y por sus palabras de aliento a un trabajo que ha tomado mucho tiempo para concretarse. Desde lo más profundo de mis pensamientos —como humilde servidor del sector—, pienso y estoy convencido de que estos obreros y constructores de la industria microfinanciera de Bolivia merecen el más amplio reconocimiento público, por su dedicación, su esfuerzo, sus resultados y por las lecciones que han heredado a quienes proseguirán en la prestación de servicios financieros del país. Sin el trabajo de ellos, los resultados del *milagro de inclusión financiera* descrito en este trabajo tal vez no hubiesen tenido lugar.

Este trabajo fue iniciado cuando el autor trabajaba en la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (FINRURAL), institución a la que agradece por su apoyo en ese momento. Este agradecimiento debe hacerse extensivo, por sus valiosos comentarios, a José Auad, Presidente de FINRURAL en ese entonces, y a Néstor Castro, actual Gerente de esta asociación, por su decidido apoyo. Luego, el trabajo fue ampliado en sus alcances y contenidos, y en un mayor conocimiento de las microfinancieras reguladas, en el tiempo en que el autor trabajó en la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN). Fernando Mompó y Nelson Hinojosa, presidentes de esta entidad en ese periodo, contribuyeron a este texto con sus valiosas sugerencias; también en ASOFIN el autor recibió el

invalorable apoyo de Carlos Cardozo, su ex Gerente Técnico. A todos ellos, un sincero agradecimiento. Los comentarios de Miguel Hoyos, Ricardo Villavicencio, Marcelo Mallea, Mauricio Zambrana, Omar Medrano, Guillermo Collao, Gerardo Quelka y Pilar Ramírez, han sido siempre bienvenidos y ahora son especialmente agradecidos.

El autor desea, además, y de manera particular, reconocer y agradecer la revisión y las sugerencias a cargo de Reynaldo Yujra, ex Director Ejecutivo de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), y los valiosos consejos de Marcelo Zabalaga, presidente en ejercicio del Banco Central de Bolivia. En ese mismo sentido, el autor expresa un reconocimiento especial al doctor Juan Antonio Morales, ex Presidente del Banco Central de Bolivia y eminente académico; sus comentarios y consejos han sido especialmente útiles y apreciados. Igualmente, Armando Méndez Morales, ex Presidente del Banco Central de Bolivia, académico de carrera, ha transmitido al autor consejos muy valiosos, como los de Enrique García Ayaviri, Presidente de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas.

No quiere el autor dejar de mencionar y valorar la contribución de Fernando Molina, que se encargó de la edición de la primera versión del documento, además de reconocer el aporte de Hivos/Holanda, y en particular el de Corina Straatsma y Mario Valori, por el apoyo a la presente publicación. En la recta final, el autor valora y agradece a Gustavo Guzmán, por su trabajo minucioso y altamente profesionalizado de la edición del texto definitivo, así como los valiosos consejos incorporados en la presente versión.

Asimismo, el autor expresa su especial reconocimiento al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), en la persona de su Director Godofredo Sandoval, que, junto a la Academia Boliviana de Ciencias Económicas, auspicia la presente publicación.

En el plano internacional, el autor reconoce y agradece las sugerencias de Isabel Cruz, en México; de Julio Flores e Iván Gutiérrez, en Nicaragua; de Claudio González-Vega, en Estados Unidos; de François Doligez de IRAM y de Dominique Lessafre de SIDI, en Francia; y de Johannes Solf, en Holanda; asimismo, agradece y destaca el trabajo de los académicos Paul Mosley, de la Universidad de Scheffield de Inglaterra, y de Marc Labie, de la Universidad de UMONS de Bélgica, por la traducción de este texto al inglés y francés, respectivamente, y la labor de difusión global del documento a cargo

de la red internacional INAISE (*International Association of Investors in the Social Economy*).

A tiempo de señalar, como es usual, que las opiniones y conclusiones que incorpora este texto son de estricta responsabilidad personal, el autor quiere aprovechar la oportunidad para señalar que el Sistema Microfinanciero Boliviano está llamado a incidir activa y protagónicamente, en el futuro inmediato, en la construcción de una Agenda de Desarrollo Nacional que tenga como uno de sus principales fundamentos la relación *Inclusión Financiera y Desarrollo*, y que incluya a los sectores público/privado, al sector real de la economía y al sector financiero en su conjunto.

La construcción de esa Agenda, en el momento actual que vive el país, podría tener una verdadera trascendencia histórica si es que es capaz de articular dos grandes vertientes de las políticas públicas en Bolivia: las meritorias políticas e intervenciones de *Inclusión Social* impulsadas por el Gobierno boliviano, y la labor de *Inclusión Financiera* promovida por el sistema microfinanciero del país. Dicha articulación, basada en la relación *Inclusión Financiera y Desarrollo* y construida a partir de la asociación del sistema microfinanciero con las estrategias, políticas públicas y programas de Desarrollo Productivo que impulsa el actual Gobierno, en el marco del nuevo modelo de desarrollo económico para Bolivia, respondería plenamente a los mandatos contenidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Introducción

Interrogantes centrales en el libro

En el actual contexto internacional, y en Bolivia en particular, el microcrédito y las microfinanzas se han situado en el ojo de la tormenta. Han surgido apasionados debates y argumentaciones polémicas, cuestionando y destacando la razón de ser y los atributos de estas dos formas de intervención en los servicios financieros. Se han discutido fuertemente sus impactos respecto de la pobreza, su aporte al desarrollo y su incidencia en el crecimiento económico. En el caso de nuestro país, la experiencia del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB), indudablemente valiosa, ha contribuido sustancialmente a los debates e interrogantes que se plantean en el mundo académico, entre los formuladores de políticas públicas, los cooperantes y, claro, entre los operadores de microcrédito y microfinanzas. Esa valiosa experiencia ha aportado también elementos incuestionables a nivel global, en términos de proceso, resultados e institucionalidad. La afirmación del conocido académico de la Universidad de Ohio State, Claudio Gonzáles-Vega, al respecto, es categórica y aleccionadora: "No se podría escribir la historia económica reciente de Bolivia sin resaltar el papel de las microfinanzas; y no se podría escribir la historia de las microfinanzas en el mundo, sin reconocer las contribuciones bolivianas[1]".

Estos debates han puesto en la agenda pública nacional e internacional, no sólo el tratamiento del microcrédito y las microfinanzas, sino el abordaje de un concepto central para este trabajo: la *Inclusión*

---

1 En la III Jornada sobre Inclusión Financiera y Desarrollo, celebrada el 27 de octubre de 2011, en Madrid, España.

Financiera. Este concepto refiere el acceso y uso de servicios financieros por parte de los grupos poblacionales comúnmente marginados de dichos servicios por las entidades financieras convencionales.

En este trabajo, por otra parte, se describe el proceso de irrupción, construcción, desarrollo y consolidación del sistema microfinanciero entre dos leyes del sistema financiero boliviano: la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de abril de 1993 y la Ley de Servicios Financieros (LSF) de agosto de 2013. En el transcurso de estos veinte años, y al menos hasta el año 2005, la ley sectorial, la regulación y las políticas financieras en el país han privilegiado el tratamiento preferencial a la banca comercial corporativa. El sistema microfinanciero, en ese periodo, fue en inicio un actor anecdótico. Ahora, en el arranque de la nueva Ley de Servicios Financieros, Bolivia cuenta con un sistema microfinanciero maduro, consolidado y con alta relevancia en el sistema financiero nacional. Para llegar a este resultado se tuvo que vencer grandes desafíos y variados obstáculos. En determinados momentos, y especialmente en el periodo de aplicación de políticas neoliberales, se tuvo que remar contra la corriente. Con el cambio de modelo, el nuevo marco constitucional y el nuevo marco regulatorio, aparecen nuevos desafíos y, probablemente, nuevas barreras a superar.

Los aportes y logros del sistema microfinanciero a la economía nacional descritos en este trabajo son incuestionables, y es importante preservarlos y ampliarlos, especialmente en un momento en que la sociedad boliviana clama por el cambio, la inclusión y el desarrollo. El sistema microfinanciero ha calado en las fibras del desarrollo de la economía boliviana, promoviendo de manera innovadora y masiva la inclusión financiera, la cual tiene el reto y la tarea de articularse con las actuales políticas de inclusión social y constituirse en uno de los pilares de la agenda de desarrollo del país en los siguientes años.

Desde esa perspectiva, la experiencia del SMB aporta elementos valiosos en los años de su desarrollo. Sus resultados son incuestionables en la promoción efectiva de la inclusión financiera en el país, con repercusiones de trascendencia internacional. Es más, en este último periodo del desarrollo en Bolivia, y con el advenimiento de un Gobierno que ha impulsado la inclusión social de manera efectiva, los resultados de inclusión financiera son aún mayores que los del periodo precedente.

En efecto, una fotografía de la cobertura de servicios financieros, medida por la presencia de Puntos de Atención Financiera (PAF) en los que se incluyen a las sucursales, agencias y Cajeros Automáticos (ATMs), por cada 100 mil habitantes, posiciona a nuestro país en un segundo lugar entre los países de Latinoamérica, por encima de países como Argentina, Chile, Perú y Colombia, y solamente superado por Brasil, tal como puede apreciarse en el primer gráfico que presentamos (Gráfico 1).

La información sobre el uso de los servicios financieros, en este trabajo, es ampliamente tratada más adelante. Allá evidenciamos el aporte del SMB al resultado aleccionador de inclusión financiera que se ha producido en Bolivia en estos últimos 25 años.

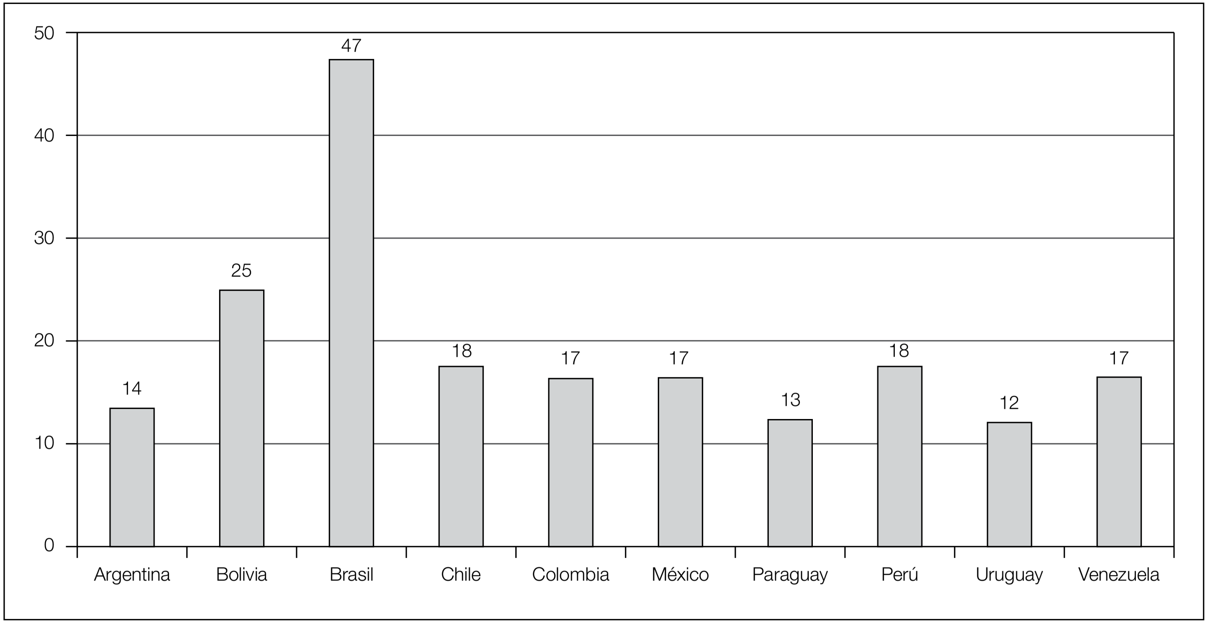
Los mayores forjadores del trabajo de promoción de la Inclusión Financiera en el país son los Bancos Especializados en Microfinanzas (BMF) y los Fondos Financieros Privados (FFPs), que genéricamente denominaremos Instituciones de Microfinanzas (IMF). Estas instituciones son entidades reguladas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y se encuentran asociadas en ASOFIN[2]. Con la nueva Ley de Servicios Financieros, desaparece la figura de Fondos Financieros Privados, quienes, al igual que los bancos especializados actuales, tendrán que definir si optan por la forma de Banco Múltiple o Banco PyME. De manera complementaria, las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) —denominadas ONGs Financieras en el pasado— también han aportado en los resultados de inclusión financiera, principalmente en el área rural y por el acceso de la mujer a los servicios de crédito. En el presente trabajo, a estas instituciones, que se encuentran en proceso de adecuación a la regulación actual y están asociadas a FINRURAL[3], se las denomina genérica e indistintamente Instituciones de Microcrédito (IMC). Éstas son, por tanto, las instituciones de microfinanzas y de microcrédito que forman parte del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB).

El presente trabajo, en base a la descripción y análisis profundizado del proceso de gestación, desarrollo y evolución del SMB, contribuye con elementos de reflexión y análisis sobre el debate

2 Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN), constituida en 1999.

3 Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (FINRURAL), constituida en 1993.

Gráfico 1
Cobertura de Puntos de Atención Financiera (PAF) en América Latina: 2012
PAF por cada 100.000 habitantes



Fuente: *Financial Acces Survey* (FAS) 2012, FMI. En ASFI: Reporte de Inclusión Financiera Oct. 2013.

referido, buscando aportar con respuestas, evidencias y lecciones a las siguientes interrogantes mayores:

- ¿pueden el microcrédito y las microfinanzas promover y alcanzar la inclusión financiera?;
- ¿cuáles son los atributos y limitaciones del microcrédito y las microfinanzas en relación a la lucha contra la pobreza, su aporte al desarrollo y su incidencia en el crecimiento económico?;
- ¿es posible conciliar la función y misión social del microcrédito y las microfinanzas con el desempeño financiero responsable?;
- en países en desarrollo como Bolivia, ¿es posible concebir la estructuración de sistemas financieros inclusivos?

Transición del enfoque de Microcrédito al de Microfinanzas

A nivel global, los términos de **Microcrédito**[4] y **Microfinanzas**[5] se utilizan como equivalentes, aunque esto no es correcto. Es importante por ello precisar conceptos y reflexionar sobre la evolución de esta relación. En este campo, Bolivia es reconocida internacionalmente por el desarrollo, cobertura, resultados e impactos de su industria microfinanciera, y ha experimentado una interesante evolución en el tratamiento de esta temática.

Históricamente, los antecedentes más lejanos del microcrédito se encuentran en distintos momentos y lugares geográficos. En Europa, en los inicios del siglo XV, la Iglesia Católica creó las "Tiendas de Préstamo sobre Prendas", como una alternativa a los prestamistas usureros. A inicios del siglo XVIII se creó el sistema de préstamo irlandés *Irish Loan Fund*, para otorgar préstamos a los agricultores pobres. Luego, a principios del siglo XIX, emergieron en Europa

---

4 La Ley de Servicios Financieros incluye la siguiente definición: "**Microcrédito**: Es el crédito a personas con actividades de autoempleo, microempresas y pequeñas unidades económicas, con la aplicación de tecnologías crediticias especializadas para este tipo de clientes y cuya fuente de repago son los ingresos generados por dichas actividades".

5 La misma ley sobre el concepto de las **Microfinanzas**, señala: "Es la actividad financiera referida a la provisión de microcrédito, servicios de ahorro en pequeña escala y otros servicios financieros adecuados a las necesidades de personas naturales independientes y autoempleadas de bajos ingresos y a microempresas y pequeñas unidades económicas, de manera sostenible".

establecimientos de ahorro y crédito más formalizados. En Alemania, por ejemplo, tomó cuerpo en esa época la primera Cooperativa Financiera, un modelo que se reproduce en varios países y continentes (CGAP[6], 2006). Por su parte, la historia del microcrédito actual comienza en los años 70 con cuatro entidades: en 1970, el *Bank Dagang* en Bali (Indonesia); en 1971, *Opportunity Internacional* en Colombia; en 1973, *Acción International* en Brasil; y en 1976, el *Grameen Bank* en Bangladesh. En Bolivia, el microcrédito emerge a mediados de la década de los ochenta, periodo en el que varias ONGs Financieras irrumpen con el microcrédito. Sin embargo, el punto de inflexión en el país se marca con la creación de Banco Sol, en 1992. Este es el primer banco especializado en microfinanzas, regulado y supervisado por las instancias respectivas del Estado.

Por tanto, y como se afirma líneas arriba, el **Microcrédito del siglo XX** toma relevancia, en los años setenta a partir de la experiencia de los modelos del *Banco Grameen* en Bangladesh en Asia, de *Acción Internacional* y *Opportunity Internacional* en América Latina, y de *Finca Internacional* en África. El planteamiento doctrinario de estos modelos, particularmente en Asia y África, fue la vinculación entre crecimiento del microcrédito y reducción de la extrema pobreza. En 1997, además, se desarrolla la *Cumbre Mundial de Microcrédito*, en la que se plantea el desafío de llegar a la cobertura de 100 millones de prestatarios en el planeta. Luego, el año 2005 es declarado por Naciones Unidas como el *Año del Microcrédito*. Y así, en un contexto de persistencia de pobreza en el planeta, y de fuerte expansión del microcrédito, se tipifica a esta herramienta —particularmente en el ámbito de la cooperación internacional y de la política pública en varios países— como un camino e instrumento para la reducción de la pobreza. Este enfoque ha tenido su punto culminante en la reciente *Cumbre Mundial de Microcrédito*, realizada en Manila, Filipinas, que concluyó con una Declaración en la que se aspira que la extrema pobreza pueda desaparecer hasta el año 2030.

Sin embargo, y pese a ese particular y creciente desarrollo de la temática microcrédito/pobreza, el entorno inmediato devela la falta de estudios específicos y especializados que aporten evidencias sobre

---

6 El CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres) es una asociación mundial de 34 organizaciones líderes que buscan avanzar en la inclusión financiera. El CGAP tiene su sede en el Banco Mundial.

la relación positiva entre crecimiento del microcrédito y reducción de la extrema pobreza a nivel macroeconómico. La mayoría de los estudios disponibles se circunscriben a la cobertura con servicios de microcrédito a poblaciones en situación de pobreza y de extrema pobreza. Esos servicios, ciertamente, generan actividades económicas, comerciales y productivas que mitigan los efectos de las carencias y los niveles de vulnerabilidad de esas poblaciones. Es más, las tecnologías crediticias con un fuerte componente de desarrollo humano —como la banca comunal focalizada en mujeres—, han tenido efectos positivos en las poblaciones atendidas en su bienestar económico-social y en el desarrollo de su autoestima. No obstante estos impactos positivos, resulta sobredimensionado afirmar que el microcrédito, por sí solo, les ha permitido a esas poblaciones salir de la pobreza, sobre todo a aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza. Los estudios de cobertura de microcrédito que se han realizado en Bolivia[7] y en otros países permiten concluir, efectivamente, que los prestatarios que accedieron a dichos servicios mejoraron sus negocios y emprendimientos productivos y comerciales, aumentando sus niveles de activos productivos, capital de trabajo, ventas y, consiguientemente, sus ingresos. En base a dichas mejoras en los ingresos, consiguieron mejoras en el bienestar social del prestatario y el de sus familias.

En general, la lógica de este enfoque —el de masificar el microcrédito para reducir o eliminar la extrema pobreza— se enfrentó a múltiples cuestionamientos, sabiendo que la solución de este problema pasa por la convergencia de otros varios factores determinantes relacionados a las políticas públicas, entre ellos los servicios de salud y educación, y el manejo de inversiones públicas y privadas, factores que sí tienen como objeto central la reducción de la pobreza de una manera específica. Pero además, en momentos de crisis en los sistemas de microcrédito en determinados países (India, Marruecos y Nicaragua, por ejemplo), surgieron severas críticas al modelo de microcrédito, críticas dirigidas principalmente a la relación microcrédito/pobreza y al cuestionamiento de aspectos como el direccionamiento sectorial, las tasas de interés aplicadas y las técnicas de cobranzas, entre otros.

7 FINRURAL ha realizado, entre 1999-2004, múltiples trabajos de evaluación de impactos de sus asociados y algunas entidades microfinancieras reguladas.

Decididamente, e inclusive para los más apasionados defensores de la relación —mayor otorgación de microcrédito y reducción de la extrema pobreza— el tema ya no es hoy objeto de grandes e importantes debates, y no lo es por lo ya señalado: no existen evidencias disponibles, en estudios e investigaciones, para respaldar aquella tesis que vincula la expansión del microcrédito con la superación de la pobreza extrema. Algo más, en dirección contraria: a nivel internacional, el portavoz radical de las corrientes que cuestionan el microcrédito y las microfinanzas es Milford Bateman, que llega a sostener que "las microfinanzas constituyen una intervención anti-desarrollo y que, lejos de ayudar a superar la pobreza, no hacen sino profundizarla". En América Latina, como en otras regiones en desarrollo, afirma Bateman, el modelo de las microfinanzas está asociado con "la progresiva desindustrialización, infantilización e informalización del sector local de empresas y de la economía local". En este trabajo no se busca polemizar con la apreciación del Milford Bateman, la cual, creemos, requiere de un análisis del contexto y el sustento teórico-económico que le dio origen, algo que no es el objeto de este trabajo. Hace falta, empero, encarar estudios e investigaciones que generen resultados concluyentes sobre la relación microcrédito/pobreza.

Desde otra perspectiva, y a propósito de los cuestionamientos recurrentes al microcrédito, en países donde las actividades de prestación de servicios de microcrédito no son objeto de regulación y donde las microfinanzas reguladas presentan menor relevancia relativa, han surgido diversas iniciativas de defensa de los derechos del consumidor financiero y de protección del cliente. En estas iniciativas han cobrado mayor notoriedad los programas ya existentes de educación financiera del cliente, fuertemente vinculados a la aplicación de las tecnologías crediticias, y con ello se han logrado mitigar los cuestionamientos a la relación mayor microcrédito/menor pobreza. Por otra parte, estas iniciativas de protección del cliente, de defensa de los derechos del consumidor, o de transparencia de las tasas de interés, por ejemplo, han tomado mayor relevancia en entornos y escenarios de ausencia de regulación y supervisión del microcrédito y microfinanzas. En Bolivia, la regulación aplicada hasta el presente —la referida a los derechos y obligaciones del consumidor financiero— es bastante exigente y rigurosa, y con la implementación y reglamentación de la actual Ley de Servicios Financieros, estos aspectos, seguramente, tomarán mayor notoriedad y relevancia.

Por otra parte, debe destacarse —quizá como respuesta a los cuestionamientos referidos— el enfoque sobre el concepto de microfinanzas que tomó mayor impulso en América Latina y en el que Bolivia asume un rol de liderazgo. Ese enfoque es el que define a **las microfinanzas como una rama especializada de la intermediación financiera,** como una industria para la prestación de servicios financieros integrales focalizada en clientes excluidos por la oferta de los bancos y entidades financieras convencionales, una industria acompañada y supeditada al desarrollo de la regulación/supervisión y con el concurso de entidades financieras especializadas en ello, en las microfinanzas.

El fundamento de ese enfoque de microfinanzas es generar oportunidades para los empresarios de la micro y pequeña empresa (MyPE), hombres y mujeres —y recientemente con un mayor enfoque de género—, para los productores de la pequeña producción agropecuaria y para todos aquellos agentes económicos, clientes antiguos y nuevos, que cuentan con alguna actividad económica en curso que genera ingresos, que tienen experiencia en el manejo de sus negocios y que se encuentran decididos a hacer crecer sus actividades económicas y sus negocios. El énfasis, como se observa, no está en la cobertura de clientes caracterizados por extrema pobreza. Bajo este enfoque se reconoce que la lucha contra la pobreza es tarea y responsabilidad expresa del Estado y otros actores, y que la industria microfinanciera puede coadyuvar y contribuir a esa lucha, pero en ningún caso asumirla como competencia única y exclusiva de la industria microfinanciera. El rol de esta industria es generar oportunidades para los clientes que acceden a sus servicios buscando su desarrollo socioeconómico y el de sus familias. El impacto de las microfinanzas en la mitigación de la pobreza es indirecto, y se produce a través de las mejoras en los ingresos generados por los negocios y las actividades micro-empresariales que crecen y se expanden con los financiamientos recibidos de parte de las entidades especializadas en microfinanzas.

En ese contexto, bajo esos conceptos, en base a la experiencia descrita en este trabajo y a partir de la dinámica del desarrollo institucional del país y de la voluntad y disposición de las autoridades de Estado de regular a esta actividad, se ha producido en el país una transición natural desde un enfoque de Microcrédito a otro de Microfinanzas.

En Bolivia existen al menos cuatro grupos de factores que han originado el surgimiento, desarrollo y consolidación del enfoque de microfinanzas:

- Voluntad de "formalización financiera" por parte de los actores; esta voluntad se tradujo en una demanda de la regulación microfinanciera que se materializó a fines de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa, motivada en el propósito de acceder a los servicios de depósitos demandados y encontrar en esta fuente la solución al problema de fondo de las instituciones de microcrédito;
- Visión estratégica de los líderes sectoriales para construir instituciones sólidas con aportes de capital crecientes, con esquemas de gobernabilidad transparentes basados en la participación y en la misión social, y con estructuras de gerencia y administración operativas altamente profesionalizadas y con compromiso social; a todo ello debe añadirse el desarrollo de tecnologías crediticias innovadoras, adecuadas en la prestación de servicios financieros y apropiadas para los segmentos de mercados atendidos;
- Desarrollo de un sistema de regulación que privilegió el manejo del riesgo y las previsiones, y que ha moderado el crecimiento y expansión;
- La emergencia de servicios de apoyo a la industria tales como generación de *software*, mecanismos gremiales de información financiera, formación de recursos humanos y, muy particularmente, burós de información crediticia que han dado lugar al funcionamiento de la industria de manera articulada e integrada.

En suma, el Sistema Microfinanciero Boliviano ha desarrollado su capacidad y ha alcanzado los niveles de incidencia determinante en el quehacer nacional porque se ha construido sobre la base de cuatro pilares: 1) regulación; 2) base de intermediación especializada y profesionalizada; 3) excelencia financiera con compromiso social; y 4) integración como industria.

Integración del Microcrédito y las Microfinanzas a la Inclusión Financiera

Se ha señalado ya que hacia fines de 1997 se organizó la *Primera Cumbre Mundial de Microcrédito*. Es en esta reunión donde se informa que el movimiento de microcrédito, en términos globales, alcanzaba en ese año a 13 millones de personas (informe de Sam Daley Harris, Presidente de la Cumbre). En ese entonces, el microcrédito era concebido como un instrumento de lucha contra la pobreza, y su objetivo central era la cobertura del microcrédito a familias pobres. Hacia fines de la década de los noventa, el enfoque de microfinanzas empieza a consolidarse, particularmente en Bolivia, con los avances normativos que también comienzan a replicarse en los países vecinos. Después, se organizaron varias cumbres regionales. La Cumbre Mundial de Halifax, realizada en Canadá el año 2006, veinte años después de la primera cumbre del microcrédito, inicia un nuevo debate en base a dos preguntas sustanciales: 1) ¿pueden las instituciones de microcrédito continuar su misión original de atender a los sectores más pobres y, a la vez, brindar ganancias a sus inversionistas?; y 2) ¿el lucro es incompatible con la misión social? El debate, sin cerrarse, concluyó reconociendo que para atender a los sectores pobres de manera creciente era imprescindible que las entidades microfinancieras generasen los retornos financieros razonables y necesarios que les permitiera su crecimiento y la sostenibilidad de los servicios.

A partir de esas preguntas y de sus respuestas a manera de conclusiones, el debate continuó generando nuevas miradas a las intervenciones de microcrédito y de microfinanzas. Y así, en la última *Cumbre Mundial del Microcrédito* en Valladolid, España, en 2011, se marca un punto de inflexión, integrando en el tratamiento del microcrédito y las microfinanzas el abordaje de la noción de Inclusión Financiera, activando con ello el debate sobre sus objetivos, su desempeño social, sus impactos y sus resultados en términos del desarrollo. Como parte de ese proceso se ratificaron las demandas de evidencias del impacto del microcrédito y de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo.

En el contexto descrito, y a propósito de la demanda de evidencias, el *Social Performance TaskForce* (SPTF), como una plataforma global para la reflexión e intercambio de experiencias, modelos y sistemas de gestión y monitoreo del desempeño social del microcrédito y

las microfinanzas, ha generado una agenda con la participación de distintos tipos de actores. En esa agenda, el SPTF se concentra principalmente en el tratamiento de la cobertura de la clientela en situación de pobreza, y analiza las estrategias, objetivos, procesos, servicios y los productos financieros, además de la cobertura de estos nichos de mercado. El SPTF, sin embargo, no llegó a incorporar iniciativas que permitan evaluar y medir los impactos generados en los negocios y en los hogares de las familias pobres, cuya causalidad pueda ser atribuida al microcrédito y las microfinanzas; tampoco ha incursionado en la evaluación y medición de los impactos generados en la macroeconomía, el desarrollo y el crecimiento económico. El SPTF, en general, fue evolucionando de un concepto de cobertura a clientes en situación de pobreza, a modelos de evaluación y medición de Gestión del Desempeño Social (GDS), y para ello contó con el concurso de calificadoras especializadas y, más recientemente, adoptó estándares universales de desempeño social en las microfinanzas.

En forma paralela al desarrollo de las cumbres, las actividades de la denominada Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), constituida en 2008 con el objetivo de promover el desarrollo de esta política pública, fueron cobrando notoriedad. El 2011, la AFI, integrada mayoritariamente por bancos centrales, adopta la *Declaración Maya*, que propone convertir a la inclusión financiera en un factor determinante de las políticas públicas de los países en vías de desarrollo para la reducción de la pobreza, la estabilidad económica y el crecimiento. "La inclusión financiera comprende el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población", propone conceptualmente, y como ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de México.

En el pasado inmediato, la noción de Inclusión Financiera tomó relevancia en los medios financieros, en los círculos de investigadores, entre los formuladores de políticas públicas y los cooperantes, como una opción de política pública para combatir la pobreza y generar el desarrollo. En 2003, la Organización de las Naciones Unidas promovió una Declaración definiendo metas de inclusión financiera; el G-20, a su vez, impulsó la inclusión financiera como un objetivo de política pública, induciendo a que los bancos centrales se fijen objetivos en este campo.

A manera de conclusión, podemos sostener que los últimos 25 años, sin duda, han sido particularmente dinámicos en el tratamiento de la problemática del microcrédito, las microfinanzas y la inclusión financiera.

En términos de un balance, puede afirmarse que bajo el enfoque de microcrédito, concebido como un instrumento de lucha contra la pobreza, se han conseguido resultados positivos de cobertura focalizada en los segmentos de población considerados pobres; también se ha generado autoempleo y se ha coadyuvado en la mitigación de los niveles de pobreza, así sea para alcanzar situaciones de subsistencia que, de todas maneras, evitaron un futuro de mayor deterioro. Estos resultados se han evidenciado positivamente en países de mayor pobreza relativa, en Asia y África especialmente, donde el microcrédito ha tenido una experiencia relevante y significativa. En Bolivia, los resultados del microcrédito son altamente ponderables desde la perspectiva de cobertura de grupos poblacionales caracterizados por su situación de pobreza y vulnerabilidad; su impacto mayor ha sido la mitigación de la pobreza.

Luego, con la adopción del enfoque de microfinanzas como un sistema de prestación de servicios financieros integrales y regulados, la industria diversificó sus servicios financieros y productos ofertados, atendiendo los requerimientos de los agentes económicos desde distintas perspectivas, movilizando el ahorro popular, los servicios de pagos y los microseguros, e incorporando en ello tecnologías de comunicación. En este campo, Bolivia aporta lecciones sobre el desarrollo y construcción de una industria madura y diversificada de microfinanzas a nivel global. Asimismo, los efectos e impactos sobre sus clientes son incuestionables en relación del desarrollo y crecimiento de la MyPE (micro y pequeña empresa).

Finalmente, la dinámica de consolidar estas iniciativas de microcrédito y microfinanzas, como sistemas financieros inclusivos y socialmente responsables, planteó la necesidad de complementar esas iniciativas con acciones de educación financiera, de respeto de los derechos del consumidor financiero y de protección al cliente, promoviendo así un nuevo paradigma para la Inclusión Financiera.

En el contexto descrito, el abordaje de la inclusión financiera es inaplazable en nuestro país debido al trabajo y los resultados generados por el SMB, más aún en la actual época de cambios que vivimos. Es más, en el entorno de pobreza y de búsqueda de

cambios en el modelo de desarrollo de Bolivia, postulado por el actual Gobierno, asociado a intervenciones meritorias en materia de inclusión social, la necesidad de reflexión sobre el "Desarrollo" se encuentra en la agenda del país bajo distintas perspectivas.

Así, el presente histórico que enfrenta el Sistema Microfinaciero Boliviano (SMB) invita a asumir el desafío de vincular la Inclusión Financiera con el Desarrollo. En esa línea, el acceso al microcrédito y los servicios y productos de la oferta de microfinanzas, son una condición necesaria para la reducción de la pobreza y el tránsito hacia el cambio y la generación de impactos en la vida y economía de los clientes. Ésta, empero, no es una condición suficiente. Si se considera la madurez de los sistemas financieros inclusivos, como es el caso del Sistema Microfinanciero Boliviano, el paradigma del futuro es vincular la inclusión financiera con el desarrollo y crecimiento económico. En esa línea, es necesario impulsar estudios de impacto de las microfinanzas, en la macro y microeconomía que consideren apropiadamente las políticas pertinentes de inclusión financiera. Es igualmente necesario articular la inclusión financiera con las estrategias, políticas públicas y programas gubernamentales de desarrollo productivo.

La reflexión sobre la relación y vinculación entre Inclusión Financiera y Desarrollo es prometedora en términos de política pública para alcanzar el ansiado desarrollo del país. En ese proceso, es importante recordar que, recurrentemente, se establecen correlaciones positivas entre desarrollo de la intermediación financiera y reducción de pobreza, como oposición a la correlación entre exclusión financiera y persistencia de la pobreza. En esta línea, el punto de partida requiere de una mirada retrospectiva del proceso iniciado con el microcrédito, seguido con el desarrollo del enfoque de las microfinanzas, hasta llegar a la actual connotación de inclusión financiera. El presente trabajo pretende aportar a dicho proceso.

Pero además, los mandatos emergentes de la Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada a principios de 2009, y de la Ley de Servicios Financieros, aprobada el 21 de agosto de 2013, en sustitución de la Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993, generan un entorno motivador para que las entidades del Sistema Microfinanciero conviertan a ese entorno en una oportunidad para coadyuvar con su trabajo al ansiado desarrollo del país y, en particular, al desarrollo de los sectores de la micro, pequeña y mediana

empresa, al igual que los productores de la pequeña producción agropecuaria.

Más allá de los cuestionamientos sectoriales al nuevo entorno regulatorio vigente en el país, cuyo tratamiento no es objeto de este trabajo, es preciso resaltar objetivos mayores como el desarrollo productivo del país, el acceso masivo ("universal") a los servicios financieros integrales y la bancarización rural, entre otros, que son plenamente compartidos por el sector microfinanciero nacional.

Resultados agregados del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB)

Uno de los orgullos bolivianos es la gestación, desarrollo, cobertura, expansión e incidencia del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) que produjo una "revolución silenciosa" en los servicios financieros en el país. El presente trabajo postula que este proceso, y sus resultados, constituyen un verdadero *milagro de inclusión financiera*, con relevancia nacional y con resonancia y significación internacional.

En efecto, entre 1990 y 2013 se ha construido en el país una verdadera industria con la gestación, desarrollo y consolidación de instituciones financieras, sólidas, altamente profesionalizadas y profundamente enraizadas con el compromiso de promover la inclusión financiera. Estas entidades crearon, adaptaron y exportan tecnologías financieras, *know-how*, para la prestación de servicios financieros inclusivos que promueven beneficios indiscutibles para la población atendida, generando oportunidades para miles de empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa, y para productores de la pequeña producción agropecuaria.

El resultado de esta revolución silenciosa, protagonizada por el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) ha sido la **democratización en el acceso y uso de los servicios financieros** por parte de los grupos poblacionales que no eran tomados en cuenta por las fuentes tradicionales del Sistema Bancario Comercial (SBC) y tampoco, en su momento, por la denominada banca pública de fomento y desarrollo.

En efecto, en el periodo que se inicia en 1990 y concluye en diciembre de 2012, un periodo de 22 años, las cifras presentadas evidencian un crecimiento extraordinario y exponencial del Sistema Financiero

Nacional (SFN[8]), del SMB y del Sistema Bancario Comercial (SBC) en cartera, en el número de agencias urbanas y rurales, en el número de prestatarios, de depósitos y en el número de cuentas de depósitos.

Uno de los pilares de los resultados alcanzados por la inclusión financiera es el relativo a la expansión de la capacidad de atención al público del Sistema Financiero Nacional (SFN), en términos de Puntos de Atención Financiera (PAF), vale decir sucursales y agencias urbanas y rurales que, en el periodo de 1990 a 2012, aumentaron de 158 a 966, a nivel urbano, y de 118 a 574, a nivel rural. Estas cifras expresan una tasa de incremento del 511% en el área urbana y del 386% en el área rural.

Efectivamente, el SMB aumentó su capacidad de manera significativa: de una (1) agencia en 1990 a 574 en 2012 a nivel urbano, y de tres (3) agencias a 415 a nivel rural, reflejando niveles de crecimiento altamente determinantes para la estructuración de la capacidad de atención del SFN. Dichos incrementos fueron mayoritariamente promovidos por el SMB, tanto así, que el crecimiento estimado sin su participación es de sólo el 150% a nivel urbano, cuando el crecimiento de esta capacidad del SFN fue del 511%; una similar tendencia se produce a nivel de las sucursales y agencias rurales, puesto que la tasa de crecimiento, sin el SMB, se estima en un 38%, cuando la tasa respectiva del SFN fue del 386%, como se aprecia en el Cuadro 1. Los coeficientes de correlación establecidos, además, en cuanto a la incidencia del crecimiento de la capacidad de accesos del SFN en base al crecimiento del SMB, respaldan esta afirmación.

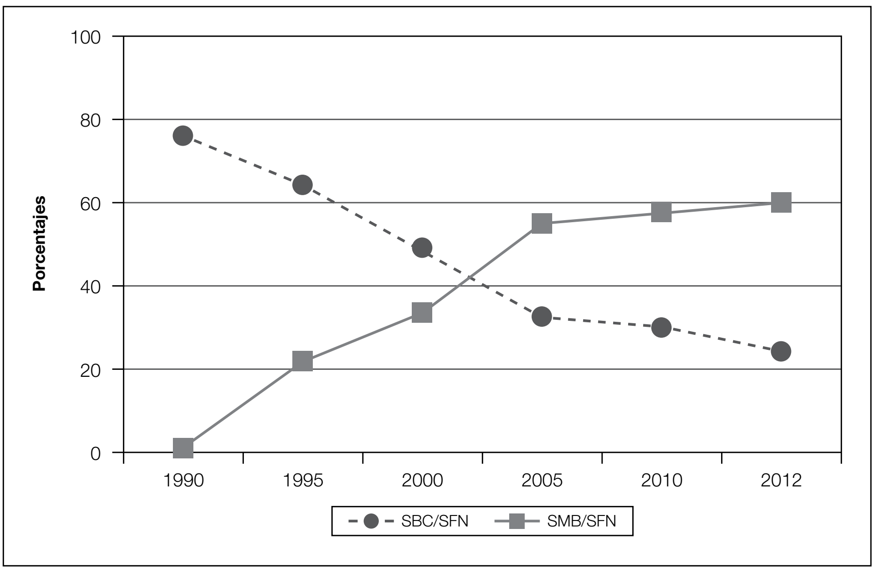
Desde la perspectiva de la participación en el mercado, en 1990 las sucursales y agencias urbanas del SMB apenas representaban el 0,6% de la capacidad de atención al público del SFN. Ese porcentaje se incrementó hasta el 59% en 2012. Por el contrario, la participación del Sistema Bancario Comercial (SBC) decreció del 77% al 25% en ese periodo. A nivel rural, hacia 1990 las sucursales y agencias del SMB apenas representaban el 2,5% de la capacidad del SFN; en 2012, esa cifra creció hasta el 72%. Por el contrario, la participación del SBC decreció del 18% al 7% en ese mismo periodo. Debe hacerse notar, por otra parte, que hacia 1990 la mayor capacidad de agencias de atención al público correspondía a la banca estatal, la misma que el

8 El Sistema Financiero Nacional está integrado por el Sistema Bancario Comercial, el Sistema Microfinanciero, el Sistema Mutualista y el Sistema Cooperativo.

año 1991 fue objeto de cierre. En efecto, la banca estatal contaba hacia 1990 con el 23% de las agencias del SFN a nivel urbano y con el 80% a nivel rural. De manera complementaria, en el Cuadro 1 se presenta la evolución de la red de ATMs entre los años 2007 y 2012. Con estas cifras se evidencia que el SMB tiene un enorme desafío en este campo.

A propósito del comportamiento comparativo del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) respecto del Sistema Bancario Comercial (SBC), y de su nivel de participación en el Sistema Financiero Nacional (SFN) en términos de sucursales y agencias, éstos pueden apreciarse en los Gráficos 2 y 3, donde se observa, tanto a nivel urbano como rural, que el SMB tenía una participación minoritaria al inicio y mayoritaria al final; el SBC, por su parte, muestra una participación tendencialmente inversa.

Gráfico 2
Evolución de Agencias Urbanas



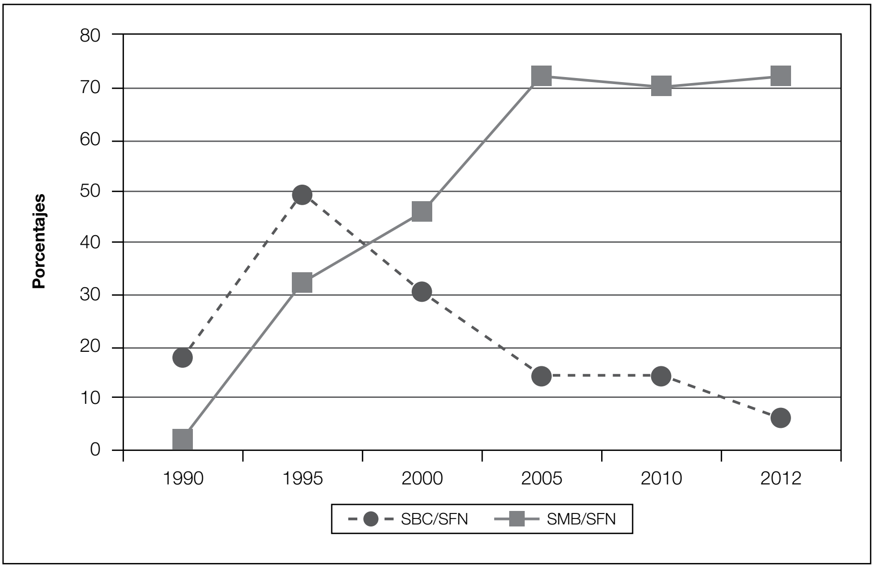
SBC: Sistema Bancario Comercial.

SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 3
Evolución de Agencias Rurales



SBC: Sistema Bancario Comercial.

SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Por otro lado, en el Cuadro 1 se observa que entre 1990 y diciembre de 2012 la cartera del SFN pasó de $us1.175 millones a $us10.668 millones, registrando un incremento del 808% en un periodo de 22 años; dicho incremento, sin la participación del SMB, sería sólo del 491%, por lo que el aporte del SMB a la tasa de incremento total, en términos proporcionales, fue determinante para la conformación de esa tasa, tal como lo muestran los coeficientes de correlación calculados.

En el periodo analizado (1990-2012), la cartera colocada por el SMB pasó de $us2 millones, registrados en 1990, a $us3.738 millones a fines de la gestión 2012, registrando un crecimiento exponencial. Desde la perspectiva de la participación en el mercado, en 1990 el SMB apenas participaba con el 0,2% de la cartera del SFN; en 2012, ese porcentaje alcanzó el 35% de participación en el mercado. Por el contrario, la participación del SBC decreció del 76% al 48% en ese

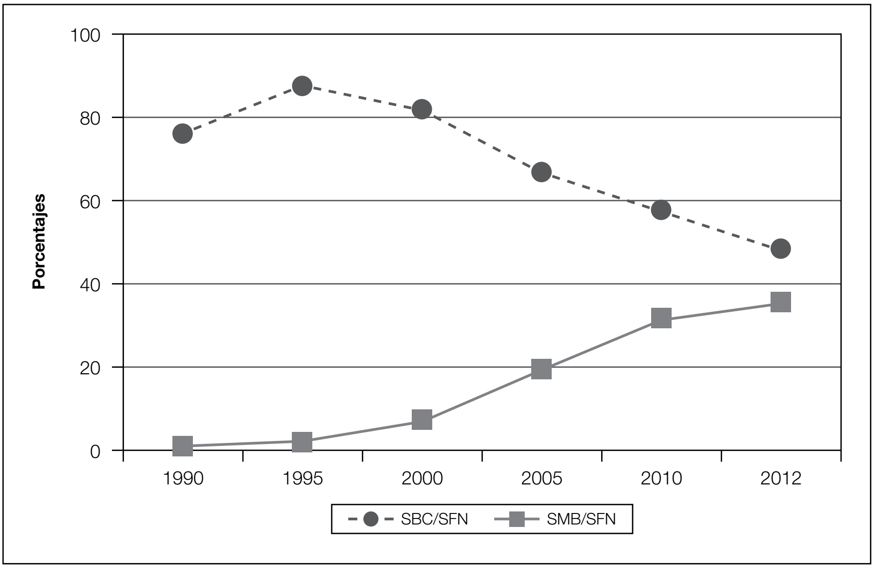
mismo periodo. En cuanto al comportamiento comparativo del SMB respecto del SBC, en sus participaciones en el SFN, éstas pueden apreciarse en el Gráfico 4, donde el primero tiene una tendencia creciente y el segundo decreciente.

Por su parte, y tal como se aprecia en el Cuadro 1, entre 1990 y diciembre de 2012 el número de prestatarios del SFN pasó de 110.871 clientes a 1.560.486 prestatarios, representando un crecimiento del 1.307% en un periodo de 22 años, con una media aritmética de crecimiento del 59% anual. Dicho incremento fue mayoritariamente promovido por el SMB, tanto así, que el crecimiento estimado sin la participación del SMB es de sólo el 308%, por lo que el aporte del SMB a la tasa de incremento total llega, en términos proporcionales, al 1.000%. En este periodo, el número de prestatarios atendidos por el SMB pasó de 15.735 a 1.172.744, lo que representa un crecimiento exponencial del 7.353%.

Desde la perspectiva de la participación en el mercado, en 1990 el SMB apenas participaba con sólo el 14,2% del total de los prestatarios atendidos en el SFN; esta cifra porcentual aumentó al 75% en 2012. Por el contrario, la participación del SBC decreció del 57% al 11% en el mismo periodo. En el Gráfico 5 se observa el comportamiento comparativo del SMB respecto el SBC en sus participaciones de prestatarios atendidos por el SFN. El gráfico permite observar que el SMB tiene una participación minoritaria en el inicio del periodo y mayoritaria al final. En el caso del SBC se observa una participación tendencialmente inversa respecto del SMF. El gráfico registra, además, que el cruce de estas tendencias se produce antes del año 2000.

Este crecimiento espectacular se ha focalizado en la cobertura de tres grupos principales: los empresarios de la micro y pequeña empresa (MyPE) urbana y rural; los grupos de mujeres organizadas en bancos comunales; y la pequeña producción agropecuaria. Estos tres grupos, a diciembre de 2012, corresponden a un total de 1.172.744 prestatarios del SMB y representan el 75% de los prestatarios del SFN.

Gráfico 4
Evolución de la Cartera



SBC: Sistema Bancario Comercial.

SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Cuadro 1
Evolución del Sistema Financiero Nacional: 1990-2012
Evolución de las Agencias Urbanas y Rurales, ATMs, la Cartera y los Depósitos
Acceso y Uso de Servicios Financieros

Detalle		Gestión	SMB	SBE	SBC	SFN Total	Crecimiento SFN sin SMB	SBC/SFN	SBE/SFN	SMB/SFN
Acceso	Sucursales y agencias ***urbanas***	1990	1	36	121	158	157	77%	23%	0,6%
		1995	61		183	285	224	64%	0%	21%
		2000	143		211	433	290	49%	0%	33%
		2005	268		157	487	219	32%	0%	55%
		2010	475		241	812	337	30%	0%	58%
		2012	574	45	238	966	392	25%	5%	59%
		Crecimiento	57.300%	25%	97%	511%	150%			
		Correlac. R2	0,98		0,72		0,88			
	Sucursales y agencias ***rurales***	1990	3	94	21	118	115	18%	80%	2,5%
		1995	38		58	117	79	50%	0%	32%
		2000	96		65	211	115	31%	0%	45%
		2005	236		48	328	92	15%	0%	72%
		2010	324		67	461	137	15%	0%	70%
		2012	415	40	38	574	159	7%	7%	72%
		Crecimiento	13.733%	-57%	81%	386%	38%			
		Correlac. R2	0,99		0,01		0,62			
	Total sucursales y agencias	1990	4	130	142	276	272	51%	47%	1,4%
		1995	99	0	241	402	303	60%	0%	25%
		2000	239	0	276	644	405	43%	0%	37%
		2005	504	0	205	815	311	25%	0%	62%
		2010	799	0	308	1.273	474	24%	0%	63%
		2012	989	85	276	1.540	551	18%	6%	64%
		Crecimiento	24.625%	-35%	94%	458%	103%			
		Correlac. R2	0,99		0,48		0,85			
	ATMs Urbanas	2007	132		653	808	676	81%	0%	16%
		2010	208		911	1.186	978	77%	0%	18%
		2012	424		1.162	1.686	1.262	69%	0%	25%
	ATMs Rurales	2007	38		25	63	25	40%	0%	60%
		2010	55		47	113	58	42%	0%	49%
		2012	103		84	210	107	40%	0%	49%
	Total ATMs	2007	170		678	871	701	78%	0%	20%
		2010	263		958	1.299	1.036	74%	0%	20%
		2012	527		1.246	1.896	1.369	66%	0%	28%

(Continúa en la página siguiente)

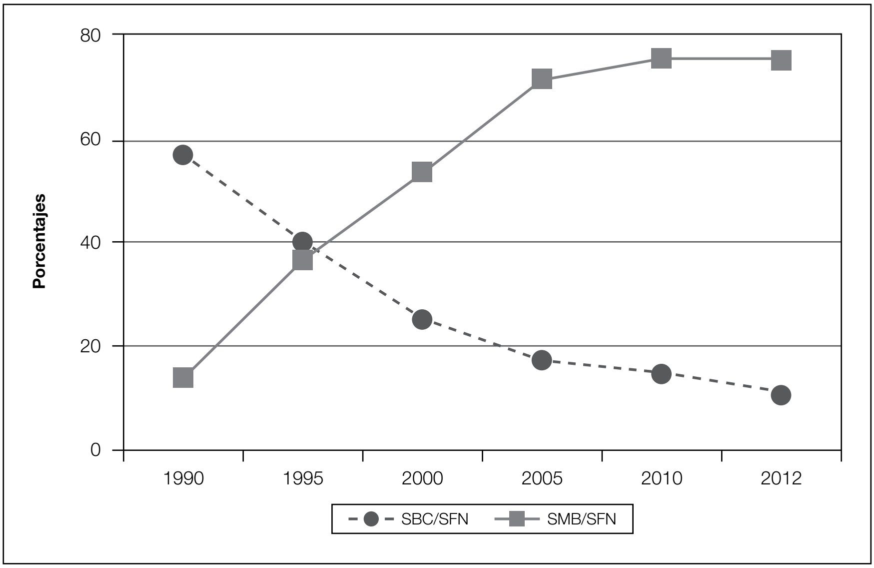
(Continuación de la página anterior)

Detalle		Gestión	SMB	SBE	SBC	SFN Total	Crecimiento SFN sin SMB	SBC/SFN	SBE/SFN	SMB/SFN
Uso	***Cartera*** en millones de $us	1990	2	187	896	1.175	1.173	76%	16%	0,2%
		1995	63		2.746	3.136	3.073	88%	0%	2,0%
		2000	289		3.512	4.293	4.004	82%	0%	6,7%
		2005	650		2.318	3.474	2.824	67%	0%	18,7%
		2010	2.188		4.085	7.022	4.834	58%	0%	31,2%
		2012	3.738	764	5.158	10.668	6.930	48%	7%	35,0%
		Crecimiento	152.838%	308%	476%	808%	491%			
		Correlac. R2	0,94		0,89		0,96			
	Número de ***prestatarios***	1990	15.735	32.424	62.712	110.871	95.136	57%	29%	14,2%
		1995	115.935		126.732	314.838	198.903	40%	0%	36,8%
		2000	362.707		171.877	669.307	306.600	26%	0%	54,2%
		2005	549.642		132.519	769.932	220.290	17%	0%	71,4%
		2010	917.761		184.827	1.216.599	298.838	15%	0%	75,4%
		2012	1.172.744	98.702	172.791	1.560.486	387.742	11%	6%	75,2%
		Crecimiento	7.353%	204%	176%	1307%	308%			
		Correlac. R2	0,99		0,65		0,82			
	Depósitos en millones de $us	1990	0	26	754	866	866	87%	3%	0,0%
		1995	49		2.400	2.788	2.739	86%	0%	1,8%
		2000	126		3.387	4.091	3.965	83%	0%	3,1%
		2005	366		2.664	3.678	3.313	72%	0%	9,9%
		2010	1.844		6.311	9.050	7.206	70%	0%	20,4%
		2012	3.095	1.392	7.723	13.255	10.160	58%	11%	23,4%
		Crecimiento	312.345%	5.255%	924%	1.431%	1.073%			
		Correlac. R2	0,96		0,98		0,99			
	Número de ***cuentas***	1990	0	26.349	256.546	282.895	282.895	91%	9%	0,0%
		1995	71.511		406.569	915.891	844.380	44%	0%	7,8%
		2000	62.849		746.496	1.463.409	1.400.560	51%	0%	4,3%
		2005	436.083		544.997	1.830.322	1.394.239	30%	0%	23,8%
		2010	2.009.646		1.526.516	4.717.745	2.708.099	32%	0%	42,6%
		2012	2.710.314	416.340	1.742.460	6.102.013	3.391.699	29%	7%	44,4%
		Crecimiento	281.508.340%	1.480%	579%	2.057%	1.099%			
		Correlac. R2	0,98		0,97		0,98			

SFN: Sistema Financiero Nacional - SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano - SBE: Sistema Bancario Estatal - SBC: Sistema Bancario Comercial.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBEF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 5
Evolución del Número de Prestatarios



SBC: Sistema Bancario Comercial.

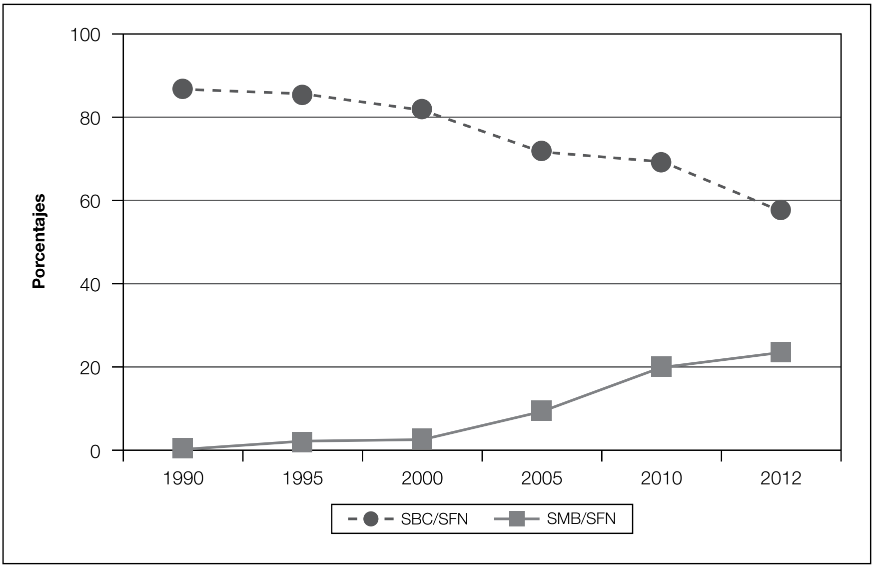
SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Por su parte, tal como se observa en el Cuadro 1, entre 1990 y diciembre de 2012 los depósitos del SFN pasaron de $us866 millones a $us13.255 millones, registrando un incremento del 1.431% en un periodo de 22 años. En este periodo, los depósitos captados por el SMB pasaron de cero en 1990 a $us3.095 millones a fines del 2012, registrando un crecimiento espectacular que además tiene el mérito de haber movilizado el ahorro popular y el microahorro, aspecto que en los años noventa era sencillamente impensable. Hacia 1990, el SMB no tenía ninguna participación en depósitos del SFN, el 2012, sin embargo, llegó al 23%. Por el contrario, la participación del SBC decreció del 87% al 58% en el mismo periodo. El comportamiento comparativo del SMB respecto el SBC, en cuanto a su participación en el SFN, se aprecia en el Gráfico 6, donde el primero tiene una tendencia creciente y el segundo decreciente.

Gráfico 6
Evolución de los Depósitos del Público



SBC: Sistema Bancario Comercial.

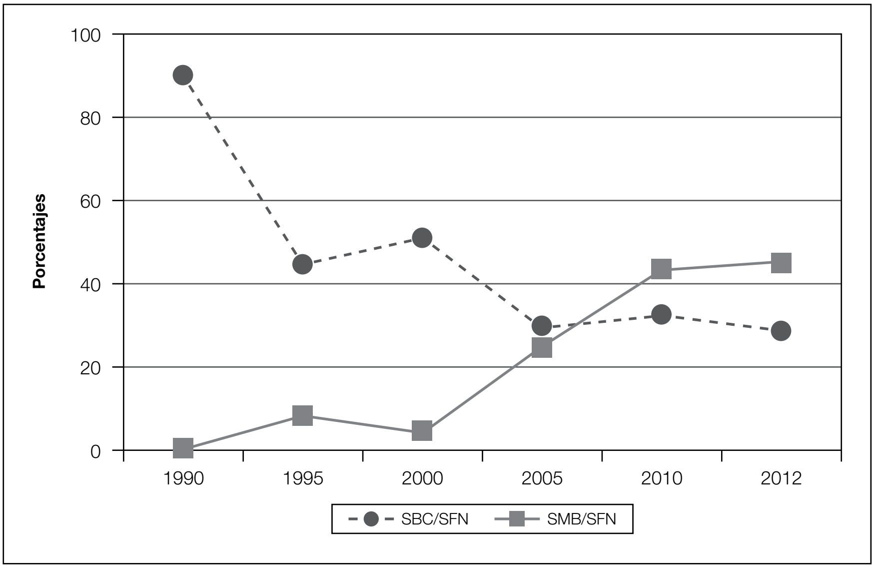
SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

El comportamiento comparativo del SMB respecto del SBC, en sus participaciones de número de cuentas de ahorro (CA) y depósitos a plazo fijo (DPF) en el SFN puede apreciarse en el Gráfico 7, donde el primero tiene una participación minoritaria al inicio y mayoritaria al final; se observa, asimismo, que el SBC tiene una participación tendencialmente inversa en relación al SMB: de mayoritaria al inicio pasa a minoritaria al final; el cruce de ambas tendencias se produce hacia el año 2005.

Gráfico 7
Evolución del Número de Depositantes (CA y DPF)



CA: Cuenta de Ahorro.

DPF: Depósito a Plazo Fijo.

SBC: Sistema Bancario Comercial.

SFN: Sistema Financiero Nacional.

SMB: Sistema Microfinanciero Boliviano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBFF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

A su vez, como se observa en el Cuadro 1, entre 1990 y diciembre de 2012 el número de cuentas de ahorro y de depósitos a plazo fijo (DPF) del SFN pasó de 282.895 a 6.102.013, cifra que representa un crecimiento del 2.057% en ese periodo. Dicho incremento fue mayoritariamente promovido por el SMB, pues el crecimiento estimado, sin la participación del SMB, fue del 1.099%, lo que quiere decir que el aporte del SMB a la tasa de incremento total, en términos proporcionales, fue del 958%. En ese periodo, el número de número de cuentas de ahorro y DPF en el SMB pasaron de cero a 2.710.314, representando nuevamente un crecimiento *milagroso* del ahorro popular. En 1990, el SMB no tenía participación alguna en el mercado de las captaciones; veintidós años después, en 2012, la participación del SMB en el SFN alcanzó la cifra del 44%, la mayor de todo el sistema.

Por el contrario, la participación del SBC decreció del 91% al 29% en el mismo periodo.

Las cifras reseñadas y, en general, el contenido del presente libro, retratan a los integrantes del SMB que han aportado a esa verdadera *revolución* en el acceso al microcrédito, empero, los constructores incuestionables del *milagro de inclusión financiera* descrito son los bancos especializados en microfinanzas y los Fondos Financieros Privados (FFPs). Estas instituciones especializadas en microfinanzas han operado y operan bajo la supervisión de la autoridad competente de control y fiscalización del Estado (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras [SBEF] en el pasado y Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero [ASFI] en el presente). Sus resultados, tanto en la expansión de la cobertura de servicios de microcrédito como en los servicios de ahorro, microahorro y ahorro popular, bajo modelos innovadores y adecuados al contexto boliviano, además de los servicios de pago múltiples y los servicios diversificados en base a tecnología de punta, son particularmente extraordinarios. No cabe duda alguna que las cifras y los resultados presentados son incuestionables y evidencian que *el milagro de inclusión financiera* descrito en el presente trabajo es atribuible fundamentalmente a estas entidades. Ese *milagro*, hay que repetirlo, se debe al trabajo especializado de esas instituciones, un trabajo profundamente comprometido con una visión social y de desarrollo, altamente profesionalizado y con altos niveles de eficiencia, todos factores reconocidos en Bolivia y en el contexto internacional.

Desde la perspectiva de los clientes del SMB, el acceso a servicios financieros les ha permitido, en primera instancia, consolidar, desarrollar y hacer crecer sus emprendimientos comerciales, productivos y de servicios, en base a inyecciones de capital que redundaron en sus niveles de inversión y operación, generando y consolidando empleos para miles de personas y aumentando la producción, los bienes y servicios. En segunda instancia, en base a las ganancias generadas con su trabajo en sus negocios y emprendimientos, estos clientes pudieron mejorar el bienestar social de ellos y el de sus familias: lograron estándares mayores de alimentación, mejoraron su vivienda y aumentaron cuantitativamente el acceso a servicios de salud y educación para los miembros de sus hogares.

En Bolivia, como en tantas otras regiones del planeta, y como ya se ha dicho aquí, se ha discutido apasionadamente en el pasado —y

todavía se discute aún en el presente—el rol del microcrédito en la superación de la pobreza y la generación del desarrollo en el país. Personalmente considero que ese debate ha abierto una cantera de oportunidades para los investigadores en Bolivia y fuera del país que permita encontrar respuestas a ese debate. En el presente, y a la luz de 25 años de historia de microcrédito y de microfinanzas en Bolivia, es importante reconocer que sería presuntuoso e irreal proponer que el microcrédito permitirá superar la pobreza en Bolivia. La solución de ese problema estructural de la economía boliviana requiere de la confluencia de múltiples intervenciones públicas y privadas en inversiones y servicios, y, particularmente, exige cambios en la mentalidad y conducta de las personas atendidas con estos servicios. El microcrédito, que consiste en una inyección de una pequeña cantidad de dinero a la actividad económica del empresario de la microempresa, es un instrumento con limitaciones para que sólo con su concurso se supere la pobreza. La pobreza no se resolverá con la inyección de un poco de dinero en la actividad de los pobres. El problema es mucho más complejo.

Por otro lado, sería injusto endosar a las microfinanzas, concebidas como un conjunto de servicios financieros proporcionados de manera integral a sus usuarios, la tarea y el desafío de generar —solos, además— el desarrollo económico del país y sentar las bases para el surgimiento de un nuevo modelo que privilegie el desarrollo productivo.

Sin embargo, aunque las relaciones causales de éxito de los empresarios de la microempresa, con acceso a servicios de microcrédito y superación de pobreza, no son evidentes, es incuestionable que la generación de oportunidades para los pobres les ha posibilitado a esas familias encarar soluciones para iniciar y/o consolidar emprendimientos propios, cuyas ganancias, obtenidas con mucho sacrificio, les ha permitido crear ingresos dignos para su subsistencia y para la alimentación, salud y educación de sus hijos. De cara al futuro, el SMB tiene el enorme reto de coadyuvar en el desarrollo económico del país.

Desde la perspectiva de los operadores de los servicios financieros, los bancos especializados en microfinanzas y los FFPs se constituyeron y se consolidaron como vehículos de acceso masivo a servicios financieros integrales, es decir, no sólo microcrédito; estos servicios, al ser objeto de regulación, crecieron y expandieron sostenidamente sus servicios con mucho profesionalismo y en el marco de una sana

competencia; consiguieron, además, patrimonializarse progresiva y permanentemente en base a la capitalización de sus utilidades. Desde la perspectiva del acceso a servicios financieros de los clientes y la consolidación del SMB, éste es el *milagro de inclusión financiera* que se describe en el presente trabajo.

El SMB, por otra parte, constituye una respuesta económica y social articulada y gestada por actores privados con visión y compromiso social. Esos actores son "empresarios sociales" que benefician a clientes excluidos de los servicios financieros por los bancos comerciales convencionales. Bajo una lógica de interacción constructiva y de visión estratégica de mediano plazo, ambos actores, los empresarios de la micro y pequeña empresa urbana y rural, los productores de la pequeña producción campesina y los grupos de mujeres organizadas en bancos comunales que accedieron a los servicios financieros, y las instituciones del SMB, crecen conjuntamente en beneficio del país.

Los resultados exitosos de inclusión financiera registrados en Bolivia e impulsados por el SMB son incuestionables y han producido cuatro significativas lecciones para el país. La primera lección producida por el SMB para la economía boliviana es que la banca masiva y la "retailbanking" pueden ser sostenibles y rentables en un entorno donde la banca comercial tuvo siempre un enfoque corporativo y de fuerte concentración. En el presente, el propio Sistema Bancario Comercial (SBC) viene perfilando formas de intervención que emulan las experiencias exitosas del SMB. Con esta lección, el propio SBC está abandonando su vieja filosofía y conducta de ser un "country club". La segunda lección, situada en la base de los referidos resultados, es el impulso en 1995 de la regulación innovadora para una industria emergente que luego se desenvolvería en un entorno de activa competencia. La aplicación de la regulación prudencial adecuada en el SMF constituye, sin duda, uno de los mayores logros en materia de regulación financiera, como lo demuestra la experiencia, que tiene sello de exportación. La tercera lección determinante del proceso es el desafío y trabajo asumidos por las entidades del SMB en relación a la formación y especialización de sus recursos humanos. Esto ha permitido el establecimiento de relaciones sólidas y facilitadoras entre las entidades financieras y sus clientes, es decir, entre la oferta y la demanda de servicios. La cuarta lección es el enfoque adoptado por el SMB. Se trata, primero, de un modelo de integración entre

actores a través de sus gremios financieros; es un modelo, además, que ha desarrollado estructuras de respaldo basadas en servicios auxiliares financieros. El rol de uno de estos servicios, el de la Central de Riesgos que, a su vez, engendró el funcionamiento de un buró de información crediticia especializado, fue determinante.

Ése es el exitoso modelo del SMB, un modelo que se puede replicar en otros contextos similares y que Bolivia puede lucir globalmente. Debe añadirse, además, que el SMB se gestó y desarrolló exitosamente en un entorno de políticas públicas de libre mercado, en el periodo 1985-2005, denominado "neoliberal". Ese modelo privilegiaba a la inversión extranjera directa, era un modelo en el que los sectores populares tenían escasas oportunidades y donde el SMB era una suerte de "anécdota" dentro de un mundo empresarial embriagado por las posibilidades de la inversión extranjera. El SMB, bajo ese marco, resultaba poco relevante para las políticas públicas estatales, concentradas en las "grandes transformaciones" que supuestamente iba a promover el capital trasnacional. En el nuevo entorno, establecido a partir de 2006, donde las políticas públicas y prioridades del Estado son totalmente diferentes a las del periodo precedente, los resultados del SMB son aún más relevantes y prometen otras transformaciones en beneficio de los sectores que atiende. Para ello, hará falta que se mantengan las reglas adecuadas para estos sectores de la economía que han demostrado que no precisan necesariamente incentivos fiscales o tratamientos privilegiados para alcanzar los resultados obtenidos. En esa medida, tampoco serían razonables los denominados "candados normativos" que inhiban su creatividad e innovación en las condiciones de sus servicios y su administración.

La historia económica del país en el último siglo muestra fenómenos inversos al que estamos describiendo. De esa historia pueden obtenerse conclusiones que se conviertan en pautas para un nuevo modelo de desarrollo económico. La historia del sector minero es un ejemplo de lo afirmado. La minería boliviana, en auge durante gran parte del siglo anterior, se estructuró sobre la explotación de miles de trabajadores mineros y sepultó la pequeña minería organizada en pequeñas cooperativas. Luego, cuando se estructuró la minería estatizada, ésta acabó con la "oligarquía minera", pero sin apoyar tampoco a la minería cooperativizada. La dramática crisis del sector, en la década de los años ochenta del siglo pasado, fue una dolorosa manifestación de la forma en que se condujo este sector.

En la agropecuaria pasó algo similar. Con la revolución de 1952 se destruyó el latifundio, pero no se consiguió empoderar y convertir en el pilar del desarrollo ulterior al campesino y al pequeño productor. En ambos sectores, además, los cambios se produjeron con violencia, destrucción, explotación y eliminación/sustitución de un tipo de actores por otro. Por el contrario, la historia reciente del SMB muestra que es posible erigir el crecimiento de dos actores de la economía: "pequeñas instituciones" que toman cuerpo en el tiempo, y agentes económicos sin oportunidades que, con su propia iniciativa y tenacidad, recibiendo servicios financieros a los que en el pasado no accedían, de forma progresiva y con mayor diversidad en el tiempo, consiguen despegar sus emprendimientos económicos, productivos y comerciales. Esos actores son: los fondos financieros privados, los bancos especializados y las instituciones financieras de desarrollo, verdaderos instrumentos de la intermediación financiera popular, y los empresarios de la micro y pequeña empresa urbana y rural, las mujeres organizadas en las zonas periurbanas y rurales, y los productores de la pequeña producción campesina.

Este proceso de desarrollo da lugar a una lógica distinta, basada en la convivencia de actores. A diferencia de lo acontecido con los sectores minero y agropecuario, la "revolución silenciosa" impulsada por el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) se produjo en un entorno de sana competencia en el que prevaleció la eficiencia, la profesionalidad, el compromiso social y la visión estratégica. Fue un proceso en el que se pudo combinar exitosamente el enfoque social con el enfoque del negocio financiero. El SMB ha convivido con el Sistema Bancario Comercial (SBC) y, aunque su crecimiento ha sido cualitativamente diferente, puede decirse que ambos sectores han contribuido al crecimiento del país. La lección obvia es que pueden alcanzarse altos grados de inclusión financiera sin confrontación con las entidades que no se encuentren alineadas con la filosofía de la inclusión.

Profundización financiera en América Latina

Los resultados descritos sobre el desarrollo, expansión y crecimiento del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB), que han incidido de manera determinante en la situación actual del Sistema Financiero Nacional (SFN), han permitido igualmente avanzar en

los niveles de profundización financiera del país, hasta niveles no registrados en la historia financiera de Bolivia. En efecto, tal como se muestra en el Gráfico 8, en el periodo 2005/2012, el indicador Cartera/PIB presenta un nivel del 35% en 2005 y del 38% para el 2012; en cambio, para el indicador Depósitos/PIB, pasa del 38% en 2005 al 47% en 2012.

A nivel latinoamericano, con información de la gestión 2012, Bolivia se posiciona en el segundo lugar, registrando un nivel del 47% para Depósitos/PIB, después de Brasil que ocupa el primer lugar, con el 67%, tal como se observa en el Gráfico 9. En el caso de la Cartera/PIB, Bolivia ocupa el tercer lugar después de Chile y Brasil.

Microfinanzas bolivianas en el contexto internacional

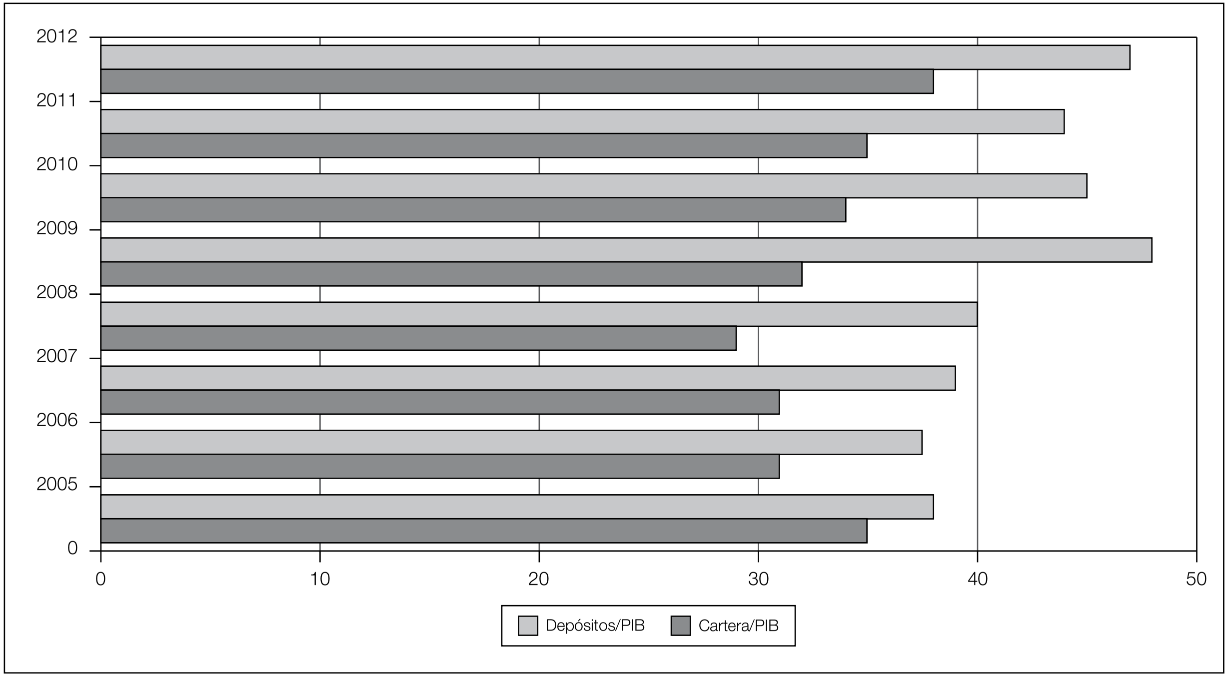
Las microfinanzas bolivianas son recurrentemente galardonadas en el contexto internacional. Bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Multilateral de Inversiones (BID/FOMIN), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el concurso de la *Economist Intelligence Unit* de la revista internacional *The Economist*, se genera anualmente un reporte denominado *Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas*. En el reporte anual de 2007, Bolivia ocupaba el primer lugar. Luego, y por asuntos metodológicos polémicos, el año 2010 Bolivia descendió al tercer lugar, precedido por Filipinas y Perú. En el *XV Foro de la Microempresa 2012*, realizado en Barbados a principios de octubre de 2012, se presentaron los resultados del reporte 2012 del *Microscopio Global*, además del *Ranking 2012-Microfinanzas Américas*: *las 100 Mejores del MIX* (*Microfinance Information Exchange*), donde las microfinanzas bolivianas obtienen calificaciones de éxito.

Según el reporte *Microscopio Global* de 2012, las microfinanzas bolivianas fueron ratificadas, por segundo año, en el segundo lugar a nivel mundial entre 55 países del mundo y 21 de la región. El análisis del reporte evalúa las microfinanzas en base a una metodología que combina tres tipos de indicadores: 1) Marco Regulatorio y Práctica; 2) Marco Institucional; y 3) Estabilidad[9]. Estos indicadores son cualitativos y se definen en función al cumplimiento de las normas y

---

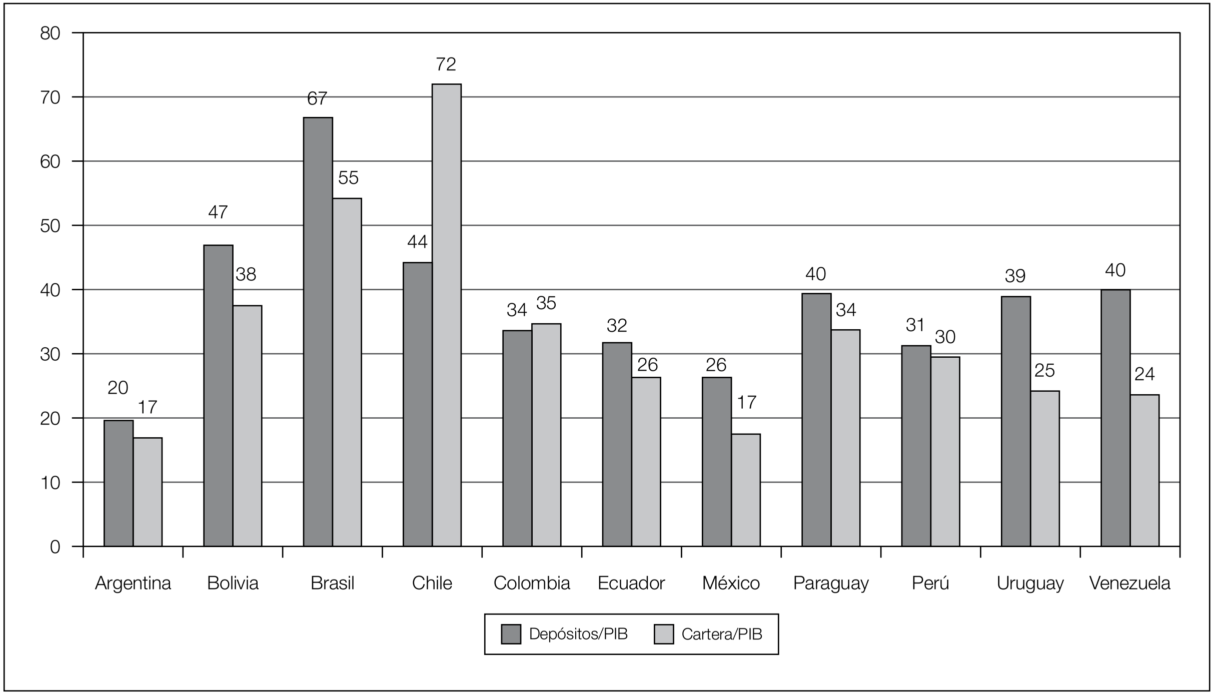
9 La metodología utilizada en 2012 difiere de las utilizadas en gestiones precedentes.

Gráfico 8
Profundización Financiera en Bolivia: 2005-2012
Comportamiento de los Depósitos y de la Cartera respecto al PIB



Fuente: *Financial Acces Survey* (FAS) 2012 FMI. En ASFI: Reporte de Inclusión Financiera Oct. 2013.

Gráfico 9
Profundización Financiera en Latinoamérica: 2012
Comportamiento de los Depósitos y de la Cartera respecto al PIB



Fuente: *Financial Acces Survey* (FAS) 2012 FMI. En ASFI: Reporte de Inclusión Financiera Oct. 2013.

las leyes sectoriales. Los criterios son subjetivos. Como se señala en el propio *Microscopio Global*, para entender los puntajes se deben leer los criterios de puntuación y las justificaciones indicadas por cada indicador. Las fuentes utilizadas corresponden a entrevistas a expertos, encuestas a operadores y varias otras fuentes complementarias. Para la publicación del *Microscopio Global* 2012 se produjeron ajustes en las ponderaciones. En el pasado, el *marco regulatorio* y el *marco institucional* recibían una ponderación del 40% cada uno, y el *clima de inversión* el 20%. En 2012, el *marco regulatorio* y el *marco institucional* recibieron una ponderación del 50% cada uno, aunque el criterio *estabilidad política* ajusta el puntaje total hasta en un 25%. El *Microscopio Global* considera, además, algunas variables de contexto a fin de evaluar la profundización y penetración financieras de las microfinanzas por país. Sin embargo, estas variables no se utilizan para calcular el índice. El reporte, finalmente, resalta la importancia de las *finanzas responsables* y la *protección del cliente*, la *transparencia de precios*, la *resolución de conflictos* y la calidad de las *centrales de riesgo*.

En la calificación global del reporte de 2012, Bolivia recibió una calificación del 71,8% y Perú una calificación del 79,8%. La puntuación para *marco regulatorio y práctica* es del 70% para Bolivia, 10 puntos menos por debajo de Perú, y, en el indicador *marco institucional*, la calificación recibida por el país es del 80%, frente al 85% del Perú. La calificación en *estabilidad política* también es menor para Bolivia: 67,5% frente al 75% del vecino país. Sin duda, el *Microscopio Global* se constituye en una fuente fiable de calificación desde una perspectiva de valoración del entorno de negocios para las microfinanzas. En ese sentido, con información a junio de 2012, la valoración aportada por el reporte permite concluir que el entorno de negocios para las microfinanzas prevaleciente en el Perú es más propicio que en Bolivia. En ese sentido, la pregunta desde nuestro sector es: ¿qué debemos hacer para recuperar el primer puesto ostentado años atrás? Bueno, la verdad es que desde el lado de los operadores no podemos hacer mucho, la tarea es de todo el país.

Por otro lado, el *Ranking del MIX* (*Microfinance Information Exchange*) califica al Banco FIE como la primera entre 162 microfinancieras de la región. El Banco FIE subió del segundo puesto que había obtenido el año pasado al primero, gracias a la ponderación de su desempeño en *transparencia* —en la que es la número uno— y

alcance de su cartera, en la que ocupa el segundo lugar en el continente. El Banco FIE también obtuvo una buena calificación en la categoría *eficiencia*. La suma de estos resultados puso a esta asociada de ASOFIN en el escaño superior de la lista preparada por *Ranking del MIX*. Muy cerca, y muy bien calificado, se encuentra el Banco Sol, de quien se resalta su gran desempeño en las áreas de *calidad de cartera* y *depósito minorista*. Además de estas entidades, las socias de ASOFIN Prodem FFP, Banco Los Andes ProCredit y Ecofuturo FFP, en ese orden, ocupan lugares muy visibles.

Los resultados del *Microscopio Global* y los del *Ranking del MIX* permiten concluir que las microfinanzas bolivianas, en el contexto internacional, gozan de un reconocimiento indiscutible. Es importante remarcar, sin embargo, que dentro el *Ranking del MIX* tres de las cinco primeras microfinancieras que obtuvieron el puntaje mayor son bolivianas, una de Ecuador y otra de Perú. Esta situación pone de manifiesto la condición vanguardista de las microfinanzas bolivianas que han conseguido, con sus servicios y productos, resultados de éxito en inclusión financiera en Bolivia desarrollados y consolidados en los últimos 30 años.

Asimismo, e independientemente de las calificaciones conferidas por el *Microscopio Global* a Bolivia, es importante precisar qué se está midiendo y comparando. El reporte reconoce expresamente, en su propio denominativo (*Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas)*, que lo que se compara es el entorno para los negocios en diferentes países. En consecuencia, el *Microscopio Global* no mide ni compara el desarrollo de las microfinanzas, ni su incidencia en los países respectivos. Desde otra perspectiva, los resultados del referido reporte tampoco miden ni comparan dónde los operadores ganan más o menos, sino, simplemente, busca aportar un conjunto ordenado de valoraciones calificadas en base a respuestas subjetivas sobre los factores que pueden frenar o convertirse en limitantes para la obtención de buenos negocios. Por otra parte, la interrogante sobre quiénes se benefician con los negocios queda sin respuesta por el enfoque metodológico adoptado en el *Microscopio Global*. Desde otra perspectiva, si el reporte buscara medir y comparar el desarrollo y madurez de las microfinanzas, entre otros factores, el esquema metodológico, los indicadores y las fuentes de información probablemente serían diferentes. De esta manera, considerando la complejidad y la importancia que la industria microfinanciera ha

alcanzado a nivel global —y la de Bolivia en particular—, debe considerarse que éste parece ser el momento adecuado para articular mecanismos y generar esquemas metodológicos que nos permitan evaluar, medir y comparar el verdadero desarrollo institucional de las microfinanzas por países. Esto resulta importante porque vivimos, también, un momento en el que, a nivel global, se escuchan voces que cuestionan a las microfinanzas solamente como fuente de buenos negocios.

Desde otro punto de vista, es importante resaltar que los buenos resultados alcanzados por las microfinanzas bolivianas en los últimos años se han producido en base a una combinación virtuosa de crecimiento, expansión, fortalecimiento patrimonial en base a la capitalización de sus utilidades, y a una caída permanente de las tasas de interés para los prestatarios. Se ha avanzado, por tanto, en la profundización y penetración financiera, con entidades financieras con niveles de patrimonio adecuados y mejoras constantes para los clientes que acceden a sus servicios, particularmente los de la tasa de interés en los préstamos. El Cuadro 2, con información del *Ranking del MIX*, permite ilustrar que las microfinanzas bolivianas reguladas presentan las tasas de interés de préstamo más bajas de la región. Son tasas, además, que disminuyen sistemáticamente año tras año. En efecto, la tasa de interés de préstamo del 19,7% registrada el año 2008, disminuye al 18,5% en la gestión de 2011, llega al 16,9% en diciembre de 2012 y al 16,4% en agosto de 2013, esta vez con información de ASOFIN. Por otra parte, el cuadro permite apreciar, comparativamente, esos niveles de las tasas de interés de préstamo de Bolivia con los de Perú. El cuadro, asimismo, permite observar la situación de las entidades reguladas de Bolivia respecto al promedio latinoamericano y al de México, Centroamérica y el Caribe.

El merecido reconocimiento internacional que ostentan las microfinanzas bolivianas debido a sus resultados financieros y sociales, sólo se explica por el profesionalismo y compromiso social con los que se administran y desenvuelven las entidades microfinancieras del país. Y esto es un efecto de la decisión estratégica de estas instituciones de equilibrar su expansión y crecimiento, y de fortalecer su patrimonio, en base a la capitalización de utilidades y la aportación de capitales frescos con medidas de prudencia y manejo de riesgos que imponen los principios de una sana administración.

Cuadro 2
Rendimiento Nominal de Cartera Bruta
(proxy Tasa de Interés Activa ponderada)
(A diciembre de cada año)

Región o país	Muestra de IMF	Años					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
ASOFIN (Reguladas)	8	19,7%	19,4%	18,9%	18,5%	16,9%	16,4%
Otras Bolivia	14	23,1%	22,3%	23,2%	22,9%		
COPEME (No Reguladas)	14	44,3%	42,9%	45,0%	42,9%		
Otras Perú	40	29,7%	27,3%	26,8%	25,3%		
México	27	89,3%	75,5%	76,0%	75,2%		
Centroamérica	66	34,4%	30,4%	31,1%	29,3%		
Caribe	8	44,7%	44,6%	42,7%	44,7%		
Sudamérica	160	28,2%	26,4%	26,3%	25,0%		
LAC	261	31,6%	29,6%	30,1%	29,2%		

Fuente: MIX 2008-2011 y ASOFIN 2012.

Estructura del libro

Este texto muestra la importancia de conocer mejor el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB), trata de explorar su anatomía y de explicar su historia[10]. Puede decirse, de manera resumida, que busca tres objetivos. El primero de esos objetivos es describir el proceso de desarrollo del SMB desde una perspectiva autocrítica. Se trata de promover una reflexión sobre su rol histórico que permita facilitar la definición de nuevos rumbos. Para cumplir esta tarea se narra sintéticamente el surgimiento del microcrédito como opción nacional (Capítulo 1); se presenta luego la evolución del marco de políticas públicas para el sistema financiero nacional (Capítulo 2) y la evolución de la regulación y supervisión de las microfinanzas en Bolivia (Capítulo 3); posteriormente, se enumera a los actores del SMB (Capítulo 4) y se señalan sus fases de desarrollo (Capítulo 5).

El segundo objetivo del texto, desarrollado en el Capítulo 6, es establecer las lecciones aprendidas en el proceso de desarrollo del

10 El autor ha sido Gerente de FINRURAL entre marzo de 1995 y octubre de 2009, y Secretario Ejecutivo de ASOFIN desde agosto de 2010 hasta marzo de 2013.

SMB. Se pretende que esas lecciones se constituyan en un aporte a la reflexión regional sobre el rol de las microfinanzas en un contexto de cambios y retrocesos de las políticas públicas para el desarrollo y la superación de la pobreza.

Finalmente, el tercer objetivo del libro es mostrar, en base a la experiencia del SMB, un modelo exitoso de inclusión financiera (Capítulo 7) cuyas enseñanzas sirvan al desarrollo de la industria microfinanciera a nivel global. En el acápite de las Conclusiones, además, se responden a las interrogantes planteadas aquí, en estas líneas introductorias.

Esta publicación, por otra parte, se halla ampliamente respaldada con información de primera mano. Se han invertido muchas horas en el análisis de la información disponible y se han sostenido múltiples entrevistas con los actores clave del proceso a quienes el autor quiere agradecer por su tiempo, por proveerle información y por sus percepciones personales.

El paso del autor por FINRURAL y por ASOFIN le ha permitido constatar, valorar y reconocer la riqueza de conocimiento y experiencia de los mandos directivos, ejecutivos y del personal operativo de las microfinancieras, en el esforzado trabajo cotidiano, altamente profesionalizado, profundamente enraizado en la misión social de dar y generar oportunidades a miles de clientes que de otra manera, tendrían barreras y límites para acceder a servicios financieros.

Este acceso ha permitido y permite a miles de empresarios y productores progresar en sus negocios y emprendimientos de micro y pequeña empresa (MyPE), consolidar y hacer crecer sus actividades productivas, comerciales y de servicios, generando ingresos económicos para su bienestar y el de sus familias. Por ello, el autor de este texto expresa su más sincero reconocimiento a estos actores que, desde distintas aristas, han contribuido al *milagro de inclusión financiera* en Bolivia. Estos actores, además, contribuyen en el presente con la construcción de nuevos logros respondiendo a nuevos desafíos para la economía boliviana. Va pues, en estas líneas, el más profundo agradecimiento a todos quienes, en su momento, le permitieron al autor el acceso privilegiado a su conocimiento y experiencia.

CAPÍTULO I

¿Cuándo y por qué emergió el microcrédito como opción nacional?

El surgimiento del microcrédito como una opción nacional es explicable por la confluencia de cuatro factores: 1) el entorno económico, social y político resultante de la crisis del periodo 1982-1985, la quiebra del Tesoro General de la Nación y la hiperinflación; 2) el cierre de la banca estatal en 1991; 3) la renuencia de la banca privada por la inclusión financiera; y 4) la incursión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en las actividades de microcrédito.

1. Entorno 1982-1985

La crisis de la década de los años ochenta (especialmente entre 1982 y 1985) impactó dramáticamente en la economía boliviana. Según información del Banco Central de Bolivia (BCB), las captaciones del Sistema Financiero Nacional (SFN), que entre 1977 y 1981 fueron, en promedio, de $us486 millones, cayeron a un promedio de $us56 millones entre 1983 y 1984, es decir, apenas el 12% de las captaciones del periodo precedente.

La tasa de inflación, que en 1981 era del 32%, pasó al 11.750% en 1985, el peor año de la crisis. Gracias a ello Bolivia alcanzó el triste récord de haber vivido la séptima mayor hiperinflación del mundo. El Tesoro Nacional estaba quebrado. Las tasas de interés reales activas, que en 1980 eran del 3,18% anual, para actividades comerciales y particulares, y del 0,76% para actividades productivas, alcanzaron el nivel negativo del 95,98% en 1985 (Careaga, 1996: 251).

El entorno 1982-1985, como una consecuencia de la hiperinflación, la crisis fiscal y cambiaria, todos factores que detonaron la ruptura del modelo de Capitalismo de Estado prevaleciente hasta ese entonces, dio origen a la aplicación del Decreto Supremo 21060. Este famoso

decreto marca el inicio de un nuevo modelo para el desarrollo del país, un modelo de liberalización de la economía (denominado "modelo neoliberal") que generó como resultado el incremento de la economía informal y el desempleo masivo, lo que, a su vez, creó las condiciones de mercado para las intervenciones de microcrédito emergentes. Dicho de otra manera: una debilidad de la economía en ese tiempo se constituyó en una oportunidad para el sistema microfinanciero que emergía en ese entonces.

La parte más visible de la acumulación de problemas que precedió a la alta inflación del periodo analizado fue la del deterioro del financiamiento del sector público a partir de 1975. Hasta 1978, los déficits globales se debieron principalmente al programa de inversiones. Si las inversiones hubiesen generado los rendimientos esperados, esos déficits no hubiesen tenido consecuencias. Desafortunadamente, los resultados fueron muy bajos. A partir de 1976, los déficits empezaron a financiarse cada vez más con créditos externos. En 1979 la situación fiscal ya era muy preocupante. Entre 1980 y 1982 el deterioro fue completo. El financiamiento externo fue muy importante hasta 1980, pero comenzó a ser sustituido por el financiamiento interno a partir de 1981. La situación en las fuentes de financiamiento del déficit es central en la explicación de los orígenes de la alta inflación (Morales, 2012: 23). Luego, a la crisis fiscal se sumó la crisis cambiaria. Las primeras dificultades ocurrieron durante el gobierno de García Meza (1980-1981), cuando se ingresó en mora en el pago de amortizaciones a la banca comercial acreedora. Al mismo tiempo, aumentaba el peso de la deuda externa y se cerraban las puertas para encontrar nuevos financiamientos externos. Para compensar la salida de capitales y restablecer el nivel adecuado en reservas brutas, era imprescindible una depreciación muy importante del peso boliviano. En julio de 1981 se estableció un régimen de control de cambios. Empezó entonces a aflorar el mercado paralelo del dólar y la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el paralelo era de casi un cien por ciento a inicios de 1982. En febrero de ese año, el Gobierno decretó una devaluación del 40%, y es a partir de este momento en que se produce el desorden cambiario: de marzo a octubre de 1982, el tipo de cambio había aumentado casi cinco veces (*Ibíd*.: 24-25). Así, se aceleraron las condiciones para la hiperinflación.

La crisis del periodo 1982-1985, bautizada popularmente como la "crisis de la hiperinflación", produjo severos daños económicos al país, al sistema financiero, a las cuentas fiscales, a los ahorristas y al sistema productivo en general. Este fue el periodo con el que finalizó el ciclo de una fuerte intervención estatal en el circuito económico, vigente en los decenios anteriores. Este modelo de fuerte intervención estatal, llamado Capitalismo de Estado, tomó cuerpo en la década de los años cuarenta, cuando en base a las recomendaciones de la misión estadounidense Bohan, se puso en ejecución una estrategia que tenía al Estado como el principal promotor de la intervención económica. Es el *Plan Bohan* (así se conocía a la referida misión estadounidense) el que promueve la sustitución de importaciones, la ampliación de la frontera agrícola hacia las zonas bajas de Santa Cruz y los Yungas y, en especial, la creación de la Corporación Boliviana de Fomento, el Banco Agrícola de Bolivia y el Servicio de Asistencia al Productor. Luego, en la década de los años cincuenta, con la Revolución Nacional, el Estado se concentra en el sector más dinámico en ese periodo, la minería, consolidando así el modelo denominado primario-exportador y de Capitalismo de Estado.

Con leves diferencias, desde esa época (los años cincuenta) y hasta 1985, la política económica en el país es de intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios, así como en la fijación de precios, la definición de los cupos de importaciones y el refinanciamiento del Banco Central. Esta política encuentra su punto de ruptura en 1985, con el ya mencionado Decreto Supremo (DS) 21060. Para comprender esta medida en su integralidad, además de los alcances del llamado "Programa de Ajuste Estructural" y sus medidas complementarias, apelamos al cuadro sinóptico presentado por Juan Antonio Morales en un reciente libro, ya citado aquí, referido al origen de la hiperinflación (Cuadro 3).

En resumen, el DS 21060, aprobado el 29 de agosto de 1985, estableció un "régimen de cambio real y flexible con el propósito de desregular el mercado cambiario", así como "medidas tarifarias destinadas a mejorar el ingreso de las empresas del Estado que producían bienes y servicios para el consumo interno". En el campo fiscal, el decreto inició una "reforma fiscal integral" que entraría en vigencia después de un drástico incremento en el precio de los hidrocarburos. En materia arancelaria, y en un DS posterior al 21060, se estableció un "arancel único y uniforme para la importación de

bienes". En materia salarial, el DS 21060 determinó el "congelamiento salarial temporal en el sector público" y otorgó "plena libertad al sector privado para negociar libremente sus salarios", volviendo a la Ley General del Trabajo de 1942. También se autorizó a los bancos a "operar en depósitos y créditos en diferentes monedas, efectuar operaciones de comercio exterior, compra y venta de divisas vía el Bolsín, permitiendo suscribir contratos en moneda extranjera". Las determinaciones más severas, empero, fueron las "medidas de reducción del gasto público y relocalización de los empleados públicos".

Cuadro 3
El Programa de Estabilización del DS 21060 de 29 de agosto de 1985 y las medidas complementarias

Tipo de Cambio (Nuevo tipo de cambio, $B por U$)	Fuerte devaluación (1,077,887) Supresión de controles cambiarios Retorno a la convertibilidad Establecimiento del "bolsín" para remate de divisas Derogación del decreto de desdolarización
Régimen de importaciones	Eliminación de todas las restricciones cuantitativas Rebaja de aranceles
Reajuste precio carburantes	Si, muy fuerte
Reajuste de Tarifas Públicas	Sí, muy fuerte
Régimen de precios: sector privado	Supresión de los controles de precios
Régimen de tasas de interés	Supresión de topes a tasas de interés activas y pasivas
Régimen de reservas bancarias	Fuerte reducción en tasas de encaje legal
Régimen salarial	Congelamiento salarios sector público Libre negociación sector privado Se desmantela indexación de salarios Consolidación de bonos al salario
Régimen de Seguridad de Empleo	Principio de libre contratación
Tratamiento de deuda externa pública	Continuación de la cesación del servicio a bancos acreedores Negociación en Club de Paris Normalización con multilaterales
Reformas de la tributación	Profunda reforma tributaria
Negociaciones con el FMI	Si, negociación préstamo stand-by
Acceso a nuevos créditos externos	Sí, importantes desembolsos

Fuente: Juan Antonio Morales: *La política económica boliviana 1985-2010*, página 54.

Como resultado preliminar de la aplicación de este paquete de medidas, el déficit del PIB bajó del 21,2% en 1984, al 8,1% en 1985 (Careaga, 1996: 101-116). Junto a ello, y en el ámbito social, estas medidas produjeron los siguientes resultados: el incremento en el nivel de desempleo (CEDLA, 1994), (la tasa de desempleo abierto pasó del 5,2% en 1985 al 10,1% en 1989), el crecimiento de la informalidad urbana (Pérez Velasco *et al.*, 1989) y la pauperización del sector campesino (Morales, 1990). Desde la perspectiva de la demanda, estos factores moldearon el futuro mercado de los servicios de microcrédito.

La incidencia del conjunto de estos factores fue evidente: creció notablemente el nivel de desempleo y sub-empleo, y al mismo tiempo nuevos contingentes de trabajadores ingresaron al mercado, demandando algún tipo de atención. Como respuesta a esta situación, se incrementaron las actividades informales de comercio y servicios. Este cuadro se agudizó con la grave sequía ocurrida en la región occidental del país desde 1983. Este fenómeno natural expulsó de sus tierras a miles de campesinos pobres y el drama del desempleo se hizo aún más evidente en las principales ciudades del país.

En el Cuadro 4 se muestra el dramático incremento de la población desempleada, cesante y de los aspirantes que ingresan al mercado laboral entre 1985 y 1989, en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Cuadro 4
Desempleo en Bolivia 1985-1989

Año	Desempleados	Cesantes	Aspirantes
1985	28.640	13.318	15.322
1989	75.563	49.853	25.710
Incremento	264%	374%	168%

Fuente: CEDLA: *Informe Social Bolivia*, Tomo I, 1994.

2. Cierre de la banca estatal o pública

Hacia 1986, el Sistema Financiero Nacional (SFN) estaba constituido mayoritariamente por bancos comerciales y bancos estatales. Bajo esta división, en 1986 existían 25 bancos: cuatro eran de propiedad

estatal, cinco eran sucursales de bancos extranjeros y 16 eran bancos privados nacionales. Desde la perspectiva de los servicios, 21 de estos bancos operaban con depósitos y créditos, y cuatro no operaban con depósitos: el Banco Agrícola y Banco Minero, de propiedad estatal, y el Banco Industrial S.A. y el Banco de Financiamiento Industrial S.A. (BAFINSA) (Ver: Méndez, 1988), entre los privados.

Hasta ese momento, la banca pública, de propiedad estatal (o "de desarrollo"), había funcionado por más de cincuenta años. En julio de 1936 se creó el Banco Minero de Bolivia (BAMIN) (Trigo, 2004), con la finalidad de fomentar la industria minera con crédito, cooperar a la minería pequeña, crear almacenes de abastecimiento y organizar empresas para la explotación y exploración, patrocinando la constitución de estas sociedades. Al momento de su creación, el Estado era propietario del 66,7% del capital, el restante 33,3% le pertenecía a mineros privados. Posteriormente, en 1939, el Gobierno compró las acciones de los tenedores privados, de manera que el Estado se convirtió en el único propietario del banco. Por otra parte, en 1939 se creó, en el Banco Central de Bolivia (BCB), el Departamento de Crédito Rural. En julio de 1942, este departamento del BCB se constituyó como un banco estatal de fomento al sector agrícola y ganadero. Nació así el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) con las siguientes finalidades: organizar el crédito rural a favor de los productores, cooperar a los procesos de colonización a través de créditos y complementar las labores crediticias con importaciones de maquinaria. Es importante resaltar que tanto al BAMIN como al BAB, además de las funciones de intermediación financiera propias del giro bancario, cumplieron funciones relacionadas con la venta de insumos, compra de equipo y maquinaria, y comercialización.

Fue en el periodo de la Revolución Nacional, 1952-1955 (SBEF, 2003a), y en el marco del desarrollo del Capitalismo de Estado, cuando la banca pública expandió significativamente su cartera de créditos. En este periodo, el Banco Minero incrementó sus cuentas de activo y pasivo en 572%, y el Banco Agrícola en 517%. El BAB funcionó entre 1942 y 1990, y tuvo su "época de oro" en las décadas de los años 70 y 80. Entre 1971 y 1984, y con una red de 32 agencias y sucursales fuera de las capitales de departamento, el Banco Agrícola atendió a 55.107 prestatarios con un monto acumulado de $us322 millones, es decir, un promedio de$us23 millones por año. El 63% de los 34.511 prestatarios del BAB fueron pequeños productores; ellos

recibieron el 55% de los recursos desembolsados (Bertero, 1986: 12-14). A partir de la década de los años 70, sin embargo, se nota una mayor participación del crédito privado. Esa cartera, en 1971, fue del 41,3%.

En 1970 se promulgó la Ley del Sistema Financiero Nacional. Esta norma reestructuró, una vez más, el Banco Central de Bolivia (BCB). Desde 1942, el BCB tenía dos departamentos: el departamento monetario y el departamento comercial o crediticio. En 1971, el departamento comercial del BCB pasó a conformar el Banco del Estado, con funciones de banca comercial y de fomento. Así, el BCB se queda solamente con el departamento monetario, con lo que restringe correctamente sus funciones a la política monetaria y acentúa su carácter de autoridad monetaria. Desde entonces, el BCB pasó a desempeñar las funciones propias de un Instituto Emisor. Sin embargo, el BCB mantuvo hasta 1995 actividades de fomento a través de su Gerencia de Desarrollo. Esta repartición funcionaba como banco de segundo piso, era un "banco dentro de un banco". Con la Ley 1670, de 31 de diciembre de 1995, el BCB cierra la Gerencia de Desarrollo y transfiere sus activos y pasivos a la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO).

En la década de los años setenta, la política económica del Gobierno del general Banzer (1971-1978) continuó profundizando el Capitalismo de Estado mediante fuertes inversiones en empresas estatales y canalizando recursos a la economía a través de los programas de redescuento del BCB. Los llamados fondos de Reactivación Agrícola y de Reactivación Industrial son un ejemplo de estos programas. En este periodo, el Banco Agrícola y el Banco del Estado entregaron cantidades importantes de fondos, en condiciones concesionales, principalmente en Santa Cruz. Varios empresarios regionales fueron beneficiados con créditos baratos en este periodo. Este es el tiempo en que se adoptan las prácticas recurrentes de "reprogramación" de deudas, disfrazando condonaciones futuras. Esos créditos de la banca estatal, a fin de cuentas, se convirtieron en un mecanismo perverso de distribución de riqueza a algunos empresarios.

Años después, en 1989, se constituyó el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), como una "experiencia renovada" de intervención estatal de banca de primer y segundo piso, y con el propósito de aliviar la extrema pobreza del sector campesino. A mediados de 1991 se amplió el radio de acción de este Fondo a toda el área rural. Hasta entonces, este mecanismo de financiación operaba en base a inversiones

de beneficio comunitario (Programa de Inversiones para el Desarrollo Campesino) y créditos directos al productor rural (Programa de Crédito). En 1991, se le permitió al FDC canalizar recursos vía intermediarios financieros autorizados por la Superintendencia del sector (SBEF), aunque manteniendo su componente de inversiones públicas. En 1992, el FDC tuvo pérdidas cuantiosas. Los gastos administrativos representaron el equivalente al 62% de los desembolsos concedidos en ese año (Careaga, 1993: 16-19), lo que indica una baja eficiencia. El FDC se organizó como una forma de llenar el vacío que generó el cierre del BAB. Sin embargo, los resultados de sus dos fases de vida fueron desastrosos. Esta institución cumplió a plenitud con aquél refrán que dice que, a veces, "el remedio fue peor que la enfermedad" (Marconi, 1996a).

Como ya se ha apuntado aquí, luego de algo más de 55 años, en julio de 1991, se determinó el cierre y liquidación de la banca pública de desarrollo. Este hecho se convirtió en el segundo factor determinante para que el microcrédito tome relevancia en al país, y para que los actores emergentes asuman un protagonismo creciente. El hecho real es que el Estado, vía la banca pública de desarrollo, salía del mercado, generando un vacío en la oferta de servicios financieros, cuyas consecuencias fueron particularmente dramáticas para el área rural, pues la banca pública era el único proveedor de servicios en esos ámbitos.

Vale la pena aquí citar a Jacques Trigo, quien en uno de sus importantes estudios sobre el tema (Trigo, 2004b), señala: "Los bancos de propiedad pública han suscitado cuantiosas pérdidas y han afectado la productividad de la inversión. Sin excepción, la situación financiera y administrativa de los cuatro bancos y fondos públicos es insatisfactoria. El nivel de los activos en situación de incumplimiento es elevado en las cuatro instituciones, y sus procedimientos de aprobación de créditos son inadecuados; además, éstas han experimentado considerables pérdidas que han sido absorbidas por la Tesorería".

Cinco Decretos Supremos, del 15 de julio de 1991, cerraron el ciclo de la banca pública en el país. Esos decretos dispusieron: a) La disolución y liquidación del Banco Agrícola de Bolivia, BAB (DS 22861); b) la evaluación del patrimonio del Banco Minero de Bolivia (BAMIN), como paso previo a su liquidación (DS 22862); c) la prohibición al Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) para otorgar créditos directos a clientes (DS 22863); d) la suspensión de las operaciones crediticias del Banco del Estado, anticipando su posterior liquidación

(DS 22864), y e) la liquidación del Fondo Nacional de Explotación Minera, FONEM, (DS 22865). Luego, el DS 23334, de 30 de noviembre de 1992, dispuso la liquidación del Banco del Estado. Finalmente, el DS 23459, de 31 de marzo de 1993, dispuso la liquidación del Banco Minero de Bolivia. La esperanza, en ese momento, era promover una banca privada activa.

El BAB y BAMIN tenían carteras en mora muy altas. Se llegó a un extremo tal, que si estas instituciones aplicaban correctamente, en el momento de su cierre, las previsiones que exige la ley, se quedaban sin el capital exigido por la regulación financiera, incluso si para ello se utilizaba la Ley de Bancos de 1928. El patrimonio neto de estas entidades, de hecho, era negativo. La situación del Banco del Estado (BANEST), por otra parte, no era mucho mejor. El BANEST era un banco singular, puesto que, en los hechos, sus operaciones de banca comercial eran más importantes que las de desarrollo. Lo peor del cierre del BANEST fue la desorganización que produjo en el sistema de pagos y en las operaciones del sector público. Por su gran número de agencias, el BANEST era un pivote del sistema de pagos del país. Estas funciones fueron transferidas, probablemente por presiones políticas, al peor banco del sistema bancario privado, el BIDESA, que posteriormente fue también objeto de liquidación.

Es importante reiterar que el retiro del Estado generó un vacío en la atención de servicios financieros rurales que progresivamente fue atendido por las ONGs Financieras —hoy denominadas Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs)—, por los Fondos Financieros Privados (FFPs) y los bancos especializados en microfinanzas.

Por otra parte, y al mismo tiempo, la demanda potencial de servicios financieros, en esos años, emergió del sector informal, uno de los sectores de mayor expansión y multiplicación en tiempos de crisis. Fue en la década de los ochenta, además, cuando se produjeron los despidos asociados al programa de ajuste iniciado en 1985: durante los primeros tres años de aplicación de ese programa, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) despidió a 23.000 mineros, y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) a 4.000 trabajadores. La participación del sector público en la fuerza laboral de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que llegaba al 24% en 1985, disminuyó al 17% en 1989.

En suma, hasta 1991 existieron cuatro "bancos estatales de desarrollo" especializados, todos ellos cerrados porque ninguno cumplió con

los propósitos para los que había sido creado. Estas entidades tuvieron su época "gloriosa" en la década del setenta, cuando se convirtieron en medios de distribución de privilegios políticos y económicos entre los allegados a los gobernantes de turno y, en ciertos casos, en fuentes de corrupción. El crédito subsidiado que manejaron estas entidades favoreció a personas que no siempre lo requerían, distorsionó la asignación de recursos en la economía y desnaturalizó la función de los oficiales de crédito, al convertirlos en funcionarios públicos deshonestos.

Resulta interesante enlistar los motivos por los que la banca estatal de desarrollo fue desechada. Apuntamos esos motivos:

- Se trataba de una banca absolutamente burocrática. El acceso a sus créditos requería de una serie de trámites que duraban mucho tiempo y elevaban los costos de transacción.
- Era una banca que sustituía sus decisiones de crédito, y de seguimiento de los créditos, con exigencias de elegibilidad, muchas de las cuales no tenían sentido y eran de puro "papeleo".
- Existía un fuerte direccionamiento de los recursos, generalmente para beneficiar a grupos de poder privilegiados, los cuales tenían acceso a un crédito subsidiado con tasas de recuperación muy bajas y a las que se accedía por mecanismos poco transparentes.
- La asignación de cargos en las instituciones bancarias estatales estaba completamente politizada. Los cargos ejecutivos, operativos y técnicos, sufrían cambios constantes debido al cambio de Gobiernos, ministros, directores, etc.
- Indirectamente, la banca estatal de desarrollo impulsó una cultura de no pago, pues los esfuerzos de recuperación de los créditos colocados eran interferidos políticamente, y los prestatarios pensaban que, al haber recibido recursos estatales, no debían devolverlos. Esta situación era el resultado de la extraordinaria debilidad del Estado para poner orden y sancionar a los responsables.
- Existía una baja e ineficiente recuperación de créditos, por lo que los niveles de mora eran elevados. Se subsanaban las deficiencias técnicas y administrativas con recursos que el Estado depositaba en los bancos para paliar los déficits.
- Se aplicaban tecnologías crediticias inadecuadas, considerando las características del grupo objetivo al que supuestamente se quería atender; además, estas tecnologías generaban exclusión,

racionamiento y, por tanto, también fueron responsables de la baja recuperación de créditos.

– La inadecuada administración de riesgos, debido a la ausencia de diversificación, dejaba a la institución financiera expuesta y vulnerable ante los shocks idiosincráticos desfavorables.

En general, todos estos factores coadyuvaron a la falta de credibilidad de las instituciones financieras estatales como tales.

Por otra parte, la liquidación de tres de los bancos públicos implicó también el cierre de 130 oficinas de atención al público, en distintos puntos del país, pero en especial en el área rural, pues el 72% de sus agencias se encontraban en ese ámbito (Cuadro 5). Este vacío no pudo ser llenado por la banca privada y las ONGs Financieras aún emergentes. En ese momento, la banca privada se localizaba mayoritariamente en las ciudades capitales de departamento.

3. Renuencia de la banca privada a la inclusión financiera y el área rural

Según información del Banco Central de Bolivia (BCB *Boletín Estadístico* N° 258), a diciembre de 1995, la distribución de la cartera de la banca pública y privada era del 51% y del 49%, respectivamente. La política constante de la banca privada fue concentrarse en los nichos urbanos y en clientes que contaban con garantías reales. Estas entidades desconocían y mostraban muy poco interés por trabajar con clientes pobres (urbanos o rurales) que, en su mayoría, carecen de garantías reales. El énfasis en las garantías reales, revelador del nivel de subdesarrollo de la banca privada, era además una exigencia de la propia Ley de Bancos y Entidades Financieras. La banca privada adolecía también de analistas de crédito que repararan más en los flujos que en las garantías.

En el Cuadro 6 se observa que, hacia 1990, la banca privada estaba concentrada en las capitales de departamento y, en especial, en las tres ciudades del llamado "eje central" (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). Efectivamente, el 82% de las agencias del sistema bancario privado se situaba en las ciudades, y sólo el 15% de sus agencias se encontraban en el área provincial y rural. Ésta era una banca privada renuente a la bancarización rural y a la inclusión financiera, pues su cartera se encontraba concentrada en prestatarios del sector privado

Cuadro 5
Sucursales y Agencias Urbanas y Rurales de la Banca Estatal o Pública
Situación a diciembre de 1990

	Agencias ciudades capitales				Agencias provinciales				Oficina recau-dadora	Totales			
	BAB	BANEST	BAMIN	Total	BAB	BANEST	BAMIN	Total		BAB	BANEST	BAMIN	Total
La Paz	1	9	1	11				0		1	9	1	11
Santa Cruz	1	2	1	4				0		1	2	1	4
Cochabamba	1	1	1	3				0		1	1	1	3
Oruro	1	1	1	3				0		1	1	1	3
Potosí	1	1	1	3				0		1	1	1	3
Tarija	1	1		2				0		1	1	0	2
Chuquisaca	1	1	1	3				0		1	1	1	3
Beni	1	1		2				0		1	1	0	2
Pando	1	1		2				0		1	1	0	2
Sin asignar					50	36	8	94	3	50	39	8	97
Total	**9**	**18**	**6**	**33**	**50**	**36**	**8**	**94**	**3**	**59**	**57**	**14**	**130**
Total	**7%**	**14%**	**5%**	**25%**	**38%**	**28%**	**6%**	**72%**	**2%**	**45%**	**44%**	**11%**	**100%**

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).

Cuadro 6
Sistema Bancario Privado. Oficinas bancarias en el país
Al 31 de diciembre de 1990

Bancos	Año de fundación	Oficina central	Sucursales y agencias urbanas										Agencias provinciales	Oficinas recaudadoras	Total de oficinas	%
			LPZ	SCZ	CBBA	OR	PO	TJA	CHU	BE	PA	Total				
Privados Nacionales			**45**	**18**	**25**	**10**	**3**	**3**	**4**	**3**	**1**	**112**	**21**	**4**	**137**	**96%**
Santa Cruz de la Sierra S.A.	1966	Santa Cruz	7	6	4	2			1			20	4	1	25	18%
Nacional de Bolivia S.A.	1872	Sucre	5	2	2	1	1	1	1	1		14	2	0	16	11%
Boliviano Americano S.A.	1957	La Paz	8	1	3	1						13		3	16	11%
Unión S.A.	1982	Santa Cruz	2	2	2							6			6	4%
Mercantil S.A.	1906	La Paz	5	1	3	2		1		1		13	2		15	11%
BNB Multibanco S.A.	1889	La Paz	1	1	1							3	1		4	3%
Cochabamba S.A.	1962	Santa Cruz	1	1	2	1			1			6	3		9	6%
Indus y Ganadero del Beni S.A.	1969	Trinidad	4	1	4	1				1	1	12	4		16	11%
Industrial S.A.	1963	La Paz	2	1	1							4			4	3%
La Paz S.A.	1975	La Paz	2	1	1	1	1					6	4		10	7%
Popular del Perú	1942	Lima-Perú	5	1	2	1	1	1	1			12	1		13	9%
Inversión Boliviano S.A.	1976	La Paz	2									2			2	1%
Financiamiento Industrial S.A.	1974	Oruro	1									1			1	1%
Bancos Extranjeros			**4**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**0**	**5**	**4%**
Citibank N.A.	1966	N.Y.	1									1			1	1%
Real S.A.	1978	Sao Paulo	1									1			1	1%
Do Brasil S.A.	1964	Brasilia	1									1			1	1%
Nación Argentina	1958	Bs. As.	1	1								2			2	1%
Total			**49**	**19**	**25**	**10**	**3**	**3**	**4**	**3**	**1**	**117**	**21**	**4**	**142**	**100%**
			35%	**13%**	**18%**	**7%**	**2%**	**2%**	**3%**	**2%**	**1%**	**82%**	**15%**	**3%**	**100%**	

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).

corporativo, un sector que nunca tuvo problemas de acceso a los servicios financieros, ni problemas de garantías.

Por otro lado, el universo de las mutuales de ahorro y préstamos para la vivienda se quedaba muy focalizado en los nichos de la clase media urbana. Un fenómeno similar acontecía con las cooperativas de ahorro y crédito que sólo consiguieron despegar, como experiencias exitosas, en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba.

La banca privada comercial, a su vez, tenía que recuperarse de tres shocks: a) las secuelas de la hiperinflación de 1982-1985; b) el crecimiento demasiado rápido del crédito en el periodo 1989-1993; y c) la primera onda de quiebras bancarias de 1988 (Banco de Potosí, Banco de Crédito Oruro, Banco Progreso). Más aún, la banca privada se enfrentaba a una aguda crisis en 1994, que se prolongó hasta 1997. Esa banca se quedó con los tradicionales hábitos de la banca corporativa, bajo un esquema de administración y propiedad fuertemente concentrado.

Tras el cierre de la banca pública, la parálisis de las mutuales y las escasas experiencias positivas de las cooperativas de ahorro y crédito, la banca privada no pudo atender a la escasa población pobre que era atendida por los bancos estatales, ni tuvo interés de hacerlo. Hasta entonces, su conducta fue de renuencia a trabajar con la microempresa o con los pequeños productores agrícolas. La banca comercial privada de ese entonces se encontraba en fase de recuperación y no apostaba por la inclusión financiera.

De los 13 bancos privados nacionales que existían en 1985, hoy sólo permanecen seis; de los siete restantes, unos fueron absorbidos por otros bancos, otros quebraron o se encuentran en proceso de liquidación. En algunos casos, ejecutivos de la banca privada fueron sometidos a procesos judiciales y sufrieron prisión.

4. Incursión de las ONGs[11] en actividades de microcrédito

Históricamente, las ONGs (Sandoval, 1992: 11-13) emergen y proliferan en Bolivia en la década de los 60, por influencia de dos factores

11 Las ONGs se hallan constituidas jurídicamente como asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro; se encuentran inscritas en el Registro de ONGs administrado por el Ministerio de Hacienda; cumplen con sus obligaciones impositivas de acuerdo a ley; no son objeto de fiscalización por parte de la SBEF como consecuencia de los cambios introducidos en la normativa financiera con la Ley 2297.

de carácter internacional: el Programa de la Alianza para el Progreso, que en 1961 marca el inicio del modelo desarrollista impulsado por la cooperación norteamericana, y el Concilio Vaticano II en 1965, que introduce corrientes renovadoras en la relación iglesia-sociedad, las cuales, en el caso de América Latina, se consolidan en la Segunda Conferencia General del Episcopado Latinoamericano de 1968. Así surgen las primeras ONGs impulsadas por congregaciones religiosas: DESEC en 1963 (Cochabamba); ASAR en 1964 (Cochabamba); IBEAS en 1964 (La Paz); ACLO en 1967 (Chuquisaca); INDICEP y CEDI en 1969 (Oruro); y CIPCA en 1971 (La Paz), entre otras.

A mediados de los 70, las ONGs buscan el cambio político y económico desarrollando proyectos de capacitación y organización de los sectores populares. Hasta mediados de la década siguiente, privilegiaron actividades en los campos de la organización popular y en la capacitación, como motores para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobres.

La transición democrática y la nueva política económica que se aplica a partir de 1985, induce a las ONGs a un cambio de enfoque. En 1988, un grupo de estas instituciones, organizadas en una red nacional, decide comenzar a usar el apelativo de "Instituciones Privadas de Desarrollo Social" para cuestionar el asistencialismo anterior y proponer proyectos de desarrollo con contenido alternativo.

El origen de las ONGs especializadas en la otorgación de microcrédito se remonta a los denominados "Fondos Rotativos" administrados por estas instituciones. Estos fondos proliferaron en la década de los 70 (Rivas, 1995: 25-35) y sus resultados, en materia crediticia, no fueron totalmente exitosos (Milligan, 1994).

Las ONGs Financieras especializadas en microcrédito inician sus actividades a inicios de la década de los años 80 estableciendo una red de sucursales y agencias que cubría varias ciudades y localidades del área rural de Bolivia (Rivas, 1995). Su giro principal, en ese tiempo, fue la otorgación de servicios de microcrédito (Marconi, 1996a), utilizando una diversidad de tecnologías crediticias (Gonzales, 1999). No captaban (ni captan hasta ahora) depósitos del público. Sin embargo, con la participación de mujeres y bajo la modalidad denominada "asociaciones y juntas comunales" al inicio del proceso, y vía los denominados "bancos comunales", actualmente, coadyuvaron a que sus socias ahorraran. Estas iniciativas fueron muy innovadoras para nuestro medio, porque se trataba principalmente de mujeres

excluidas de los servicios financieros otorgados por los bancos convencionales, y por ello tuvieron una rápida expansión.

Otro hito en la vida de las ONGs, particularmente rurales, fue la sequía de 1983. Este desastre natural mostró que el trabajo para fortalecer una organización social era insuficiente, si no se complementaba con acciones que desarrollaran la capacidad productiva de los campesinos (Cossío, 1995: 101-104). Efectivamente, la sequía de 1983 demostró que, sin alternativas para el desarrollo productivo, los problemas de pobreza en el área rural persistían y las propuestas de cambio estructural resultaban insuficientes frente a la magnitud de los problemas a los cuales se aspiraba dar solución.

5. El microcrédito como opción nacional

En suma, la emergencia del microcrédito, como una opción nacional, se produjo por la articulación y la confluencia de muchos factores, entre ellos, el alto nivel desempleo, la multiplicación de las actividades informales de subsistencia y la imposibilidad del aparato productivo boliviano de generar oportunidades de trabajo, situación agravada por la sequía de 1983 que castigó al occidente de Bolivia y causó la migración de grandes contingentes de campesinos pobres a los principales centros urbanos. Para mitigar estos problemas, el Estado impulsó la ejecución de proyectos de generación de empleo temporal a través del Fondo Social de Emergencia, cuyos alcances fueron insuficientes para superar la crisis. Por otra parte, esta situación no tuvo respuesta de parte de la banca pública, que se hallaba en una crítica situación financiera que provocó su cierre en 1991. La banca privada, también alcanzada por la crisis, e históricamente renuente a la inclusión financiera, actuó de forma cautelosa, a pesar de que el nuevo mercado de potenciales usuarios tomaba proporciones comercialmente atractivas, como consecuencia de la crisis y las políticas sociales. Así fue que las ONGs pudieron convertir una situación de crisis en una oportunidad.

CAPÍTULO II
Entorno, regulación sectorial y políticas públicas para el sistema financiero nacional: 1985-2013

En el periodo 1985-2013 el país ha transitado dos "tiempos históricos" radicalmente diferenciados. Antes de este periodo, entre 1952 y 1985, Bolivia vivió bajo el modelo denominado "Capitalismo de Estado", en el cual el rol y la participación del Estado en la economía —en la producción de bienes y servicios— es estructuralmente determinante y, por lo tanto, se constituye en el eje central del desarrollo de las inversiones, las exportaciones y la generación de empleo. Durante los diez primeros años del primer tiempo histórico mencionado, entre 1985 y 2005, se "desarmó" el modelo estatista y se erigió un modelo basado en el libre mercado denominado genéricamente "Modelo Neoliberal". Después, entre los años 2006 y 2013, tiempo histórico en el que vivimos, se ha desarticulado el "Modelo Neoliberal" y su institucionalidad, y se ha aprobado una nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (CPEP) en 2009. Bajo ese marco, el Gobierno en ejercicio se ha planteado el desafío de construir el Estado Plurinacional, su estructura institucional y, particularmente, un nuevo modelo de desarrollo para el país. Uno de los postulados principistas de este nuevo modelo es el apoyo al sector productivo. Ese desafío, el de construir un nuevo modelo económico, figura en el Artículo 306 de la CPEP y establece que el "modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos". La CPEP señala también que la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; la economía plural, además, siempre siguiendo el texto de la CPEP, articula las referidas formas de organización económica sobre los siguientes principios: complementariedad, reciprocidad,

solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Así, y tal como señala la CPEP, "la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo". En este capítulo se describe el entorno normativo sectorial del Sistema Financiero Nacional (SFN) en esos dos tiempos históricos, el que transcurre entre 1985 y el año 2005, y el que se inicia en 2006.

1. Entorno y políticas públicas del Modelo Neoliberal: 1985-2005

En el periodo 1985-2005 se aprecian cuatro fases en la evolución del entorno, políticas públicas, regulación e institucionalidad para el sector financiero. Esas cuatro fases son: 1) liberalización y reorganización del aparato institucional estatal (1985-1992); 2) reordenamiento del marco institucional y recuperación sectorial (1993-1995); 3) estructuración del marco regulatorio del sector microfinanciero (1995-2001): y 4) regresión en la regulación financiera (2001-2005).

1.1. Liberalización y reorganización del aparato institucional estatal (1985-1992)[12]

Con el Decreto Supremo (DS) 21060, de agosto de 1985, se inicia la fase de liberalización financiera en Bolivia, se entierra el enfoque intervencionista y estatista vigente hasta entonces, y se inicia el proceso comúnmente denominado "neoliberal". En un primer momento, en el sector financiero se producen las siguientes reformas de la política pública:

- Liberalización del mercado de tasas de interés en función de la oferta y la demanda.
- Autorización de la celebración de contratos financieros tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.
- Reducción de las tasas de encaje legal sobre las captaciones de depósitos en las instituciones financieras, incluyendo medidas de remuneración para una importante porción del encaje.

12 Para el desarrollo de este acápite se consideran, principalmente, los trabajos de Jacques Trigo.

- Adopción de un sistema de flexibilidad en la política cambiaria a través de la implementación de un mecanismo de subasta abierta para la compra de divisas denominado Bolsín; la aplicación de este mecanismo, que administra el Banco Central de Bolivia (BCB), duró algunos meses; posteriormente, el sistema cambiario evolucionó hacia un sistema de cambio fijo deslizante.

En un segundo momento, se reorganiza la institucionalidad estatal del sector financiero mediante reformas en sus principales órganos rectores:

- Restitución, en 1987, de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), a partir de la Gerencia de Fiscalización del BCB pero independizándola del Instituto Emisor.
- Reestructuración del Banco Central de Bolivia.
- Redefinición del rol estatal: suspensión, en 1991, de la participación directa del Estado en las actividades de intermediación financiera y cierre de la banca estatal.
- Creación del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), en 1995, para apoyar el proceso de saneamiento del sistema bancario comercial (fortalecimiento patrimonial y mejora de su cartera) luego de la crisis desatada en 1994.

Los principales resultados de la aplicación de estas medidas fueron los siguientes: primero, la generación de un entorno propicio para la recuperación del sector financiero, y luego, el reordenamiento y modernización de los sistema normativos de fiscalización y supervisión, y de apoyo y de promoción del sector estatal en base a una ordenada delimitación de las funciones y responsabilidades de los diferentes actores.

1.2. Reordenamiento del marco institucional y recuperación sectorial (1993-1995)

Esta fase se caracteriza por el rediseño del marco institucional del sistema financiero. Se promulgan nuevas leyes y disposiciones

destinadas a la profundización del rol normativo del Estado como fiscalizador y asignador de recursos. Esta fase es determinante en la estructuración de la institucionalidad pública del sector, pero además, es el momento en que se establecen los cimientos de la regulación para el sector microfinanciero.

Entre las normas aprobadas y puestas en aplicación en esta fase figuran: la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras (Ley 1488 del 14 de abril de 1993)[13]; la nueva Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670 del 31 de octubre de 1995); y el Decreto Supremo (DS) 24110 de creación del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo, FONDESIF (del 1 de septiembre de 1995). Posteriormente y en forma complementaria, se emitieron las siguientes leyes: la Ley de Propiedad y Crédito Popular (1998), la Ley del Mercado de Valores (1998) y la Ley de Entidades Aseguradoras (1998). Debe añadirse que ya el DS 21660, de julio de 1987 se constituyó en una "mini ley de bancos" (SBEF, 2003b, Tomo II).

La Ley de Bancos de 1993 buscaba principalmente: a) someter a las actividades de intermediación financiera y servicios auxiliares financieros al ámbito de autorización y supervisión de la SBEF; b) delimitar funciones entre el BCB y la SBEF; c) especificar los alcances del secreto bancario; d) definir la regularización de las entidades financieras con deficiencia patrimonial y, en su caso, la liquidación forzosa o voluntaria; y e) la compensación de los depositantes en caso de liquidación.

Tal como sintetiza Jacques Trigo (2004c), los principios de la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993 se pueden resumir en los siguientes aspectos:

a) Consolida definitivamente la liberalización o desregulación financiera y la no intervención del Estado en el control de variables que afectan al sistema financiero, principalmente en lo relativo a: i) tasas de interés, activas y pasivas, para los préstamos y los depósitos que se fijan de acuerdo a las fuerzas de mercado; ii) porcentajes mínimos de encaje legal por encima de los cuales el Banco Central debe remunerar los fondos constituidos; y iii) colocación libre de los recursos depositados

13 La anterior ley databa de 1928 y había sido promovida con el concurso del profesor estadounidense Edwin W. Kemmerer.

en los intermediarios financieros, sin condicionantes de direccionamiento del crédito.

b) Establece el concepto de banca universal o multibanca y permite a los bancos incursionar en nuevos negocios y servicios financieros, tales como: empresas de seguros, administración de fondos mutuos, sociedades de arrendamiento financiero y de factoraje, entre otros. Asimismo, establece que los bancos sólo pueden participar como inversionistas en otras sociedades de carácter financiero y no en sociedades o empresas de carácter productivo.
c) Regula la actividad de intermediación financiera, independientemente del carácter constitutivo de la persona que se dedique a esta actividad. Consecuentemente, se amplía el ámbito de aplicación de la ley a todos los intermediarios financieros no bancarios y a empresas auxiliares del sistema financiero.
d) Establece requerimientos mínimos de capital denominados en bolivianos equivalentes a una unidad de valor constante internacional referido a Derechos Especiales de Giro (DEGs). Asimismo, se determina el capital operativo de los intermediarios financieros en función a la ponderación de sus activos de riesgos, concordante con el acuerdo de Basilea, fijando el coeficiente de capital operativo mínimo en ocho por ciento. De acuerdo con la Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670, de 31 de octubre de 1995), dicho coeficiente ha sido modificado y elevado al 10 por ciento, como mínimo.
e) Establece criterios para el ingreso de nuevos agentes al mercado, basado en el examen riguroso de la solvencia e idoneidad de los accionistas fundadores.

Por su parte, la Ley del Banco Central de Bolivia (BCB) de 1995 establece específicamente: a) el objeto del BCB y sus funciones específicas como autoridad monetaria y cambiaria respecto a las reservas internacionales netas, al sector público y como agente financiero del gobierno; y b) las reglas de dirección y administración del BCB.

Por su parte, el DS 24110, que define la constitución del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), le fija como objeto: a) incrementar la base patrimonial de las entidades del sistema de intermediación financiera de carácter privado, constituidos bajo la Ley de Bancos y el Código de Comercio

como sociedades por acciones, así como aumentar disponibilidades de recursos financieros del sector productivo nacional; y b) disponer de $us265 millones para créditos subordinados y de liquidez estructural, así como para la compra de activos.

Como resultado de estas nuevas leyes y el referido DS, se consolidan los siguientes ejes fundamentales de política pública vinculada al sector financiero:

- Separación de los roles normativos y de supervisión en dos instancias diferentes. Para la primera función se estableció el Comité Nacional de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP), integrado por un cuerpo colegiado donde participaban, entre otros, el Ministro de Hacienda, el Presidente del BCB y el Superintendente de Bancos y Entidades Financieras. La institución que le proporcionaba respaldo técnico a CONFIP era la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). La misma SBEF se encargaba de las funciones de supervisión en el sector financiero, y la Superintendencia de Valores, Pensiones y Seguros (SVPS) en los sectores que indica su propio nombre. Para una mejor precisión de la evolución de esta dinámica es importante aclarar que la Ley 1488 (la nueva ley de bancos) establecía que la reglamentación (y no solo la supervisión) de las normas prudenciales estaba a cargo de la SBEF; la ley 1670 (del BCB), a su vez, entregaba la competencia normativa al BCB, y con la creación de CONFIP, la competencia normativa se queda en ese órgano colegiado. Sin embargo, y con las reformas a la ley de bancos introducidas en 2001, mediante la Ley 2297, la competencia regresa a la SBEF y se determina la desaparición posterior del CONFIP.
- Limitación del rol del Estado a los campos normativo y de supervisión y fiscalización, es decir, la suspensión de sus facultades de intervención directa en la prestación de servicios financieros de primer piso y la restricción de determinadas funciones de apoyo y promoción que tenía.
- Conversión del FONDESIF en un "hospital de bancos" que atendería a aquellas entidades fuertemente afectadas por la crisis previa. Sin duda, el logro más importante de esta primera fase del FONDESIF fue la "restitución de la confianza en el sistema financiero nacional" (SBEF, 2003b).

Los resultados de la separación de funciones normativas de las de supervisión fueron ampliamente beneficiosos para el sistema. La significativa recuperación de los niveles patrimoniales de los bancos es una prueba clara de lo sucedido: el incremento de los depósitos en los bancos pasó de la suma mínima e irrelevante de $us52 millones en 1985, a $us2.900 millones a diciembre de 1996. La dinamización de las colocaciones de cartera fue también otro de los resultados positivos de este proceso.

Al respecto, Jorge Patiño, primer Secretario Ejecutivo del FONDESIF, afirmó: "Todo sumado, se ha inyectado [al sistema] entre $us173 y $us226 millones, una suma elevada para nuestra economía (...). Las lecciones del FONDESIF durante su intervención en esta fase de recuperación de bancos [puede resumirse así]: a) se actuó a tiempo, antes que la crisis adquiriera mayores proporciones, como ocurrió en países vecinos; b) no se permitió que los socios responsables dejaran de responder por los quebrantos causados por su capital (cuando el FONDESIF asumió las pérdidas, el capital de los socios ya había sido liquidado); c) se trabajó en coordinación con la SBEF y el BCB; d) se actuó al margen de cualquier influencia política o de grupos de interés" (Patiño, 1997).

Sin embargo, y a pesar estos importantes logros atribuidos al FONDESIF por su primer ejecutivo, es importante tomar en cuenta que tres bancos de los seis socorridos por el FONDESIF (Banco Hipotecario Nacional [BHN], Banco Boliviano Americano [BBA] y Banco La Paz [BLP]) ya no existen, uno de ellos, el Banco Unión (BUN), necesitó la participación mayoritaria del Estado para permanecer en el sistema, y sólo dos se encuentran muy sólidos (Banco Nacional de Bolivia [BNB] y Banco Mercantil-Santa Cruz [BM-SCZ]). Cabe recordar, igualmente, que antes de la existencia de FONDESIF, el BCB tuvo que utilizar $us285 millones para cubrir las devoluciones al público de tres bancos (Banco Cochabamba, Banco Sur y BIDESA), y aun así quedaron obligaciones pendientes del orden de los $us200 millones, según datos de la SBEF sobre los bancos en liquidación. Hubo también devoluciones a los depositantes del "nuevo" BBA, y cuando se liquidó el BIDESA —con el FONDESIF en pleno funcionamiento—, esta entidad bancaria no pudo acceder a los recursos de FONDESIF porque no cumplía con las condiciones de elegibilidad y no tenía un Plan de Recapitalización satisfactorio.

Respecto de los efectos del proceso de recuperación de los bancos comerciales en un entorno de post-crisis, el entonces Presidente del BCB, Juan Antonio Morales, sostuvo que para reducir la probabilidad de quiebra de bancos era necesario: a) establecer condiciones muy exigentes en la legislación y en su aplicación por la Superintendencia de Bancos para la concesión de licencias de funcionamiento de los bancos; los dueños y administradores de los bancos deben estar debidamente calificados, en términos de solvencia moral y patrimonial, los primeros, y de competencia moral profesional, los segundos; b) el aporte de capital de los accionistas debe ser genuino y suficiente en relación a los activos ponderados por riesgo: la calidad importa mucho: el capital no debe provenir de los depósitos de los ahorristas, ni debe poder ser retirado de los bancos mediante créditos vinculados; c) que el Directorio del Banco sea tan responsable como los administradores en casos de falencia; d) que la información publicada por los bancos sea transparente, oportuna e inteligible para el gran público; y e) que la valoración de los activos se haga siguiendo normas rigurosas de contabilidad, y que los bancos constituyan reservas (previsiones) para aquellas inversiones que estén deterioradas (Patiño, 1997).

En síntesis: un entorno renovado y una intervención institucional estatal focalizada dieron origen a la recuperación, desarrollo y fortalecimiento de las entidades financieras, lo que se tradujo en una fuerte expansión de la intermediación financiera.

1.3. Estructuración del marco regulatorio del sector microfinanciero (1995-2001)

Entre 1995 y 2001 se aprueba un primer conjunto de normas para regular el sector microfinanciero boliviano. Esta "primera generación" de normas establece una política (Monje *et al.*, 2000) de "transformación", "formalización" y "graduación" de las ONGs Financieras (GTZ/FONDESIF, 2000; Rivas *et al.*, 2001), jurídicamente constituidas como asociaciones o fundaciones civiles sin fines de lucro en los llamados Fondos Financieros Privados (FFPs), fondos constituidos, a su vez, como sociedades anónimas. El DS 24000, de mayo de 1995, por su parte, reglamenta el funcionamiento de los FFPs con un enfoque destinado a inducir a las ONGs a adoptar la forma de sociedad anónima para que así puedan incorporarse a la

regulación y fiscalización respectivas. El aporte de este DS consiste en reglamentar uno de los postulados de la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993, aquél que reconoce a los FFPs como una modalidad de entidad financiera no bancaria, como lo estaban también las ONGs Financieras, hoy reconocidas como Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD).

Este enfoque de naturaleza comercial será la pauta predominante en los años siguientes. La Ley 2297, de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera, promulgada en diciembre de 2001, eleva a rango de ley lo establecido en el DS 24000 e incorpora precisiones a la definición de "intermediación financiera", delimitando el tipo de entidades financieras facultadas para esta función. Sin duda, este logro en la normativa —el de incorporar expresamente el reconocimiento del trabajo especializado de las microfinancieras reguladas— fue alcanzado con el concurso de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas, ASOFIN.

Es importante recordar, por otra parte, que este proceso se inició con la emisión del DS 22734, el 28 de febrero de 1991. Este decreto, promovido por la cooperación alemana, autorizaba la constitución y funcionamiento de las denominadas "casas bancarias" como sociedades anónimas. Esta propuesta, empero, nunca entró en vigencia[14].

Estas normas de primera generación fueron innovadoras para Bolivia (Trigo, 2004d), y sin duda incidieron favorable y positivamente en el desarrollo sectorial, particularmente en la profesionalización de las microfinancieras reguladas. Si se observa este proceso retrospectivamente, debemos reconocer que no es posible concebir el éxito de las microfinanzas en el país sin el simultáneo desarrollo progresivo de la regulación. Inclusive las ONGs Financieras, que decidieron auto-regularse en determinado momento, tomaron como base para hacerlo el modelo regulatorio del que estamos hablando (normas de contabilización, manejo de cartera, previsiones, etc.).

Estas normas de regulación especializada en microfinanzas inspiraron y dieron lugar al desarrollo de modelos de regulación

---

14 La creación de las Casas Bancarias fue propuesta y alentada con los siguientes objetivos: a) promover una sana competencia en el sistema; b) desalentar las actividades informales de intermediación financiera; c) posibilitar una mayor captación del ahorro financiero interno; y, d) llenar el vacío generado con el cierre de la banca estatal.

similares, primero en Perú y en Centroamérica después. Luego, esta tendencia tuvo una cada vez mayor aceptación internacional, y esto dio origen a los "principios y prácticas de la regulación y supervisión de las microfinanzas" que, a partir de una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tuvieron una amplia difusión internacional (Tor *et al.*, 2003).

Dichos principios y prácticas fueron bien resumidos por Antonio Vives del BID:

1) Supervisar solamente a las entidades microfinancieras que movilizan depósitos del público. Si la entidad no moviliza depósitos, no hay una razón de peso por la cual involucrar a las autoridades de supervisión.
2) Permitir que sólo las entidades microfinancieras con accionistas (no fundaciones sin fines de lucro) movilicen depósitos del público. Las fundaciones sin fines de lucro no poseen propietarios con intereses monetarios (de hecho, carecen de propietarios) y, por lo tanto, están caracterizadas por debilidades importantes en términos de gobernabilidad y estabilidad institucional.
3) No crear una forma institucional nueva y diferenciada para las microfinanzas, a menos: a) que haya varias fundaciones sin fines de lucro maduras y manejadas adecuadamente que estén dispuestas a transformarse en este tipo de intermediarios financieros, y b) que las formas institucionales existentes —tales como bancos o financieras— no sean alternativas viables (debido a los elevados requisitos mínimos de capital, por ejemplo) o impliquen importantes restricciones de operación que no puedan modificarse fácilmente (tal como la incapacidad para movilizar depósitos).
4) Exigir la participación de inversionistas estratégicos privados en aquellas entidades microfinancieras que acepten depósitos y que se hayan formado a partir de la transformación de fundaciones sin fines de lucro. Estas entidades suelen ser dominadas por la fundación no lucrativa que les dio origen y, por lo tanto, necesitan de inversionistas orientados hacia las ganancias, a manera de contrapeso.
5) Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales.

6) Crear estándares específicos para las operaciones definidas como micropréstamos en las áreas de clasificación de riesgos, documentación de los clientes, previsiones para pérdidas de préstamos y cuentas incobrables. En algunas áreas los estándares deben ser más estrictos que en la práctica actual, y en otras deben ser más flexibles; sin embargo, siempre deberían ser simples.
7) Enfocar la supervisión en los aspectos siguientes de las entidades microfinancieras: a) su gobernabilidad y propiedad, b) su metodología crediticia, y c) sus mecanismos y procedimientos de control interno.
8) Promover el desarrollo y el uso de burós de créditos (centrales de riesgos) para que las instituciones microfinancieras puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y los clientes puedan comparar condiciones entre instituciones financieras con el historial de crédito en mano.

En nuestro país, se han formulado distintos cuestionamientos a los principios y normas citados. En esos cuestionamientos, se hace referencia a las siguientes características:

- *Excluyeron del ámbito de la regulación a las microfinancieras de carácter social y naturaleza no lucrativa.* En efecto, la Ley 2297 de 2001 excluye del ámbito regulable a las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro que, sin embargo, habían sido consideradas en la Ley de Bancos de 1993. La implicación de esa medida es que, en los hechos, se les prohibió transitar a una fase en la que pudieran captar depósitos del público.
- Las normas mencionadas *indujeron a un camino único hacia la regulación en microfinanzas: la conversión de las entidades no lucrativas en sociedades anónimas de carácter comercial y lucrativo.* Ciertamente, este enfoque fue respaldado por la cooperación externa, con la perspectiva de ampliar, mejorar y profesionalizar la industria. En ese proceso, algunas entidades enfrentaron el dilema de proseguir con su mandato social originario o adoptar estrategias de mercado, como les exigía el entorno. El apego de estas instituciones a la misión social, se justificaba por varias razones, todas ellas referidas a la naturaleza y el

enfoque con que fueron creadas: el respaldo que recibieron de la política de inversión pública; la emergencia de una institucionalidad de naturaleza no lucrativa (asociaciones y fundaciones civiles); la inversión pública de carácter social administrada por la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (DIFEM), en el Ministerio de Planeamiento, entre 1986 y 1995, y por el FONDESIF a partir de 1997, con recursos de la cooperación americana y alemana, en primera instancia, y luego de la canadiense, suiza y de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la adopción de una visión comercial del negocio era imprescindible para subsistir en un entorno cada vez más competitivo, y porque el imperativo mayor era la sostenibilidad financiera, el crecimiento y la expansión.

– *Establecieron asimetrías normativas y operativas para las cooperativas de ahorro y crédito.* En efecto, el DS 24439 (13 de diciembre de 1996) reguló el ámbito de aplicación de la Ley de Cooperativas, para que las cooperativas denominadas "abiertas" pudieran incorporarse a la regulación. El DS 25703 (14 de marzo de 2000) reglamentó, excluyendo de la regulación, a las cooperativas de ahorro y crédito de vínculo cerrado.
– *Flexibilizaron el secreto bancario solamente para los clientes de microcrédito y crédito de consumo, "protegiendo" a los clientes que operan con los bancos y operaciones comerciales y de vivienda, generando así una "asimetría normativa" en este campo.* En efecto, en abril de 2000, la Ley de Reactivación Económica autoriza la constitución y funcionamiento de los Burós de Información Crediticia (BIC) y faculta a la SBEF a proporcionar información de su Central de Riesgos a entidades privadas, si se trata de operaciones activas relacionadas con el microcrédito y el crédito de consumo. Esta disposición fue complementada, meses después, con el "Reglamento para la Constitución y Funcionamiento de Burós de Información Crediticia", aprobado en noviembre de 2000 por el Comité Nacional de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP). Mediante esta disposición, se introdujeron dos factores de discriminación y exclusión: por una parte, la segregación de las deudas por su tamaño y destino, restringiendo el acceso a la información de los deudores del sector comercial y de vivienda, entre los que se encontraban varios "grandes deudores", comúnmente vinculados a los grupos de poder

económico y político del país, y, por otro lado, la exclusión de las entidades financieras no supervisadas del sistema de información de la SBEF.

– *Frustraron la creación de un Fondo de Garantía de Depósitos destinado principalmente a depositantes de pequeños montos*. La Ley 2297 de 2001 no lo considera, pese a que el concepto estaba incorporado en el anteproyecto original de 1999. Sin embargo, la Ley 2297 crea el Fondo de Reestructuración Financiera, administrado por el BCB, que es un embrión de un Fondo de Garantía de Depósitos. Esta frustración fue originada en el sector bancario comercial, que prefirió seguir contando con la garantía implícita del BCB para sus depositantes.

1.4. Regresión en la Regulación

El proceso de regresión en la normativa se inicia con la promulgación de la Ley 2201 (18 de mayo de 2001) y su reglamento (DS 26639, del 29 de septiembre de 2002). Estas normas condonan capital, intereses corrientes y penales, multas, comisiones, costas judiciales y accesorios de los créditos vencidos y en ejecución, otorgados por las instituciones financieras con recursos públicos, a favor de pequeños agricultores y productores campesinos, cuyos saldos adeudados por capital, a la fecha de emisión de la ley, eran iguales o menores a $us5.000. Esta medida atentó contra la moral de pago y la fe en el cumplimiento de los contratos del sistema microfinanciero, pues varios de los beneficiados por la condonación eran sus clientes. Con esta medida, muchos otros clientes estuvieron tentados a esperar acciones similares respecto sus deudas. Más aún, algunas promesas electorales del año 2005 incluían propuestas de condonación para las deudas pequeñas.

Luego, durante el segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), se aplicó una medida regresiva que generó privilegios y desvirtuó el funcionamiento de los mecanismos de transparencia y credibilidad. Se trata de la Ley 2427, de noviembre de 2002, que deroga el funcionamiento del Comité Nacional de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP), aunque este órgano colegiado ya había dejado de existir con la Ley 2297. En contrapartida, se instituyó el funcionamiento del "Consejo Nacional de Política Financiera" como responsable de coordinar las políticas bancarias,

financieras, de valores, de pensiones, de seguros y de empresas, con capacidad de dictaminar y proponer al Poder Ejecutivo normas de carácter general, en esas mismas materias, para su aprobación mediante Decreto Supremo. En realidad, con esta norma se retorna al Sistema de Regulación Financiera (SIREFI). El aspecto regresivo de esta disposición se expresa en el hecho de que se volvió a reunir, en una sola entidad (la SBEF) las facultades de emisión de normas y de supervisión, mientras que antes el CONFIP definía las normas y la SBEF era responsable de la supervisión de las mismas. Esta situación fue agudizada por la Ley 3076 (promulgada el 20 de junio de 2005 por el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé) que repone a la SBEF facultades privativas e indelegables de aprobación de regulaciones prudenciales, de control y supervisión.

En general, el conjunto de estas medidas abrieron el paso a la supeditación de la función de supervisión de las entidades de intermediación financiera a una instancia del Poder Ejecutivo, hecho que muestra, en plena vigencia del "modelo neoliberal", la "des-jerarquización" de la SBEF, el sometimiento de su función de supervisión y control al Poder Ejecutivo, y la fusión de sus funciones normativas y de supervisión. En concreto, fue la referida Ley 2427, promulgada en el segundo Gobierno de Sánchez de Lozada (noviembre de 2002), la que representa el verdadero retroceso, y fue ese Gobierno el que accedió a las presiones para "reprogramar" deudas, principalmente en el departamento de Santa Cruz. Hay que recordar, además, que durante el Gobierno anterior, el de Banzer, el Superintendente de Bancos y el Presidente del Banco Central de ese entonces fueron declarados personas no gratas por los gremios empresariales de Santa Cruz. Esos funcionarios, claro, mostraron su desacuerdo con las propuestas de "reprogramación" de deudas.

2. Entidades Financieras reconocidas bajo la LBEF

Bajo la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993, existían dos tipos de entidades financieras reconocidas: entidades financieras reguladas, y entidades financieras en proceso de adecuación a la regulación, ambas con plazos y niveles de avance diferenciados.

Las entidades reguladas, según esa norma, podían tener cuatro tipos de formas de constitución jurídica: 1) bancos; 2) cooperativas de ahorro y crédito "abiertas"; 3) mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda; y 4) Fondos Financieros Privados. Por otro lado, desde principios de 2008, las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) y las cooperativas societarias (denominadas anteriormente cooperativas de ahorro y crédito de vínculo cerrado) eran entidades financieras en proceso de adecuación a la regulación.

Las características de constitución y las operaciones permitidas para estos dos tipos de entidades financieras se presentan en el Cuadro 7.

2.1. Entidades financieras reguladas del sector microfinanciero

Dentro del sector microfinanciero regulado existían dos subsectores diferenciados: los bancos especializados en microfinanzas y los Fondos Financieros Privados (FFPs). A diciembre de 2012, funcionaban cuatro bancos especializados: Banco Sol, Banco Los Andes Procredit, Banco FIE y Banco Fortaleza. Hasta fines de 2012, los FFPs, ECOFUTURO, FASSIL y el Fondo Comunidad habían anticipado sus planes e intenciones de constituirse en bancos. Hasta esa fecha, las gestiones iniciadas por PRODEM FFP en años anteriores, para convertirse en banco, fueron postergadas por sus propietarios actuales. Con la Ley de Servicios Financieros (LSF) de 2013, todos los FFPs deberán asumir la forma de banco, sea múltiple o PyME.

Debe añadirse que el Banco Fortaleza y los FFPs FASSIL y Comunidad tienen origen en el sector privado; los otros tres bancos especializados en microfinanzas y los demás FFPs, en cambio, se han originado en los cimientos de las ONGs Financieras.

2.2. Entidades microfinancieras en proceso de adecuación a la regulación

Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) son entidades que están en proceso de adecuación a la regulación, se hallan constituidas jurídicamente como asociaciones y fundaciones civiles sin fines lucro, y son denominadas comúnmente como ONGs Financieras.

Cuadro 7
Reconocimiento jurídico de las entidades financieras en la LBEF

	Entidades financieras reguladas según Ley 1844				Entidades financieras en proceso de adecuación a la regulación	
	Bancos	**Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas (CAC)**	**Mutuales de Ahorro y Préstamo (MAP)**	**Fondos Financieros Privados (FFP)**	**Institución Financiera de Desarrollo**	**Cooperativas de Ahorro y Crédito Societaria**
Forma Jurídica de Constitución	Sociedad Anónima	Sociedad cooperativa de Responsabilidad Limitada	Asociación Mutual no lucrativa	Sociedad Anónima	Asociación o Fundación Civil sin Fines de Lucro	Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada
Cuerpo Jurídico de Constitución	Código de Comercio	Ley de Cooperativas	Código Civil	Código de Comercio	Código Civil	Ley de Cooperativas
Objeto	Intermediación financiera	Intermediación financiera	Intermediación financiera	Intermediación financiera	Intermediación financiera	Intermediación financiera
Capital Mínimo DEG	5.500.000 DEGs	100.000 DEGs.	300.000 DEGs.	630.000 DEGs.	300.000 DEGs	100.000 DEGs
Accionistas, Socios y Fundadores	Accionistas: Personas naturales y jurídicas	Socios: Titulares de Certificados de Aportación	Fundadores: Personas naturales y jurídicas	Accionistas: Personas naturales y jurídicas	Fundadores: Personas naturales y jurídicas	Socios: Titulares de Certificados de Aportación
Constitución Capital Mínimo	Capital pagado Reservas legales Aportes irrevocables pendientes de capitalización Otras reservas no distribuibles	Capital Primario Aportes de los socios cooperativistas vía certificados de aportación Fondo de reserva constituido por los excedentes de percepción que arroje el balance Donaciones recibidas de libre disposición	Capital Primario Fondo de reserva generado por excedentes del balance Donaciones recibidas Aportaciones recibidas	Capital pagado Reservas legales Aportes irrevocables pendientes de capitalización Otras reservas no distribuibles	Capital Primario Fondo de reserva generado por excedentes del balance Donaciones recibidas Aportaciones recibidas	Capital Primario Aportes de los socios cooperativistas vía certificados de aportación Fondo de reserva constituidos por los excedentes de percepción que arroje el balance Donaciones recibidas de libre disposición

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley de Bancos y Entidades Financieras SBEF/ASFI.

Las ONGs Financieras adoptaron el denominativo de "Instituciones Financieras de Desarrollo[15]" a fin de conciliar su misión con su mandato social. Las IFDs se han fijado como objetivos los tres siguientes: 1) articular los servicios financieros con el desarrollo humano, los servicios de desarrollo empresarial, el desarrollo local y la atención a los grupos de excluidos y vulnerables: las mujeres y los habitantes rurales vinculados a la producción primaria; 2) superar la lógica del microcrédito que otorga liquidez temporal a los microempresarios que trabajan en el sector comercial y de servicios, para prestar servicios que proporcionen financiamiento a las unidades productivas, servicios que generen inversiones de desarrollo y formación de capital, y que cambien positivamente la situación de vulnerabilidad y exclusión de los microempresarios; y 3) conciliar los objetivos de sostenibilidad de los servicios financieros y la rentabilidad social, privilegiando un tratamiento digno a los clientes, que busque su desarrollo y empoderamiento.

Por otra parte, las IFDs, según sus postulados, buscan convertir la cobertura de servicios financieros a grupos de excluidos en una oportunidad para generar su desarrollo. Bajo ese denominativo —IFD—, estas entidades fueron incorporadas a la regulación en marzo de 2008 y desde entonces se encuentran en proceso de adecuación. En la nueva LSF de 2013, las IFDs cuentan con reconocimiento expreso.

3. Entorno y políticas públicas del Modelo de Desarrollo Plural (desde 2006)

El nuevo tiempo histórico, el del Modelo de Desarrollo Plural, se inicia con el Gobierno de Evo Morales y constituye el punto de ruptura con las políticas y directrices de las fases precedentes, de carácter liberal, que claramente apostaron por asignar al mercado y a las entidades financieras de carácter comercial la tarea de impulsar el desarrollo de la intermediación financiera.

En esta fase se perfilan tres ejes ordenadores: 1) el resurgimiento de la "Banca Estatal de Fomento", a partir de 2007, y la intervención directa del Estado en el sector financiero; 2) el inicio del proceso de adecuación a la regulación de los grupos excluidos de la regulación,

15 FINRURAL, *Boletín Autorregulación*, noviembre 2007, La Paz.

a partir de 2008; y 2) los mandatos de la Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009.

3.1. Resurgimiento de la "banca estatal de fomento" y la intervención directa del Estado

La llegada al Gobierno del luchador social Evo Morales y al ejercicio del poder, en lo que respecta el sector financiero, promovió el resurgimiento de la "banca estatal de fomento". Los principales argumentos y justificaciones para la puesta en marcha de este proceso fueron principalmente dos: la falta de financiamiento de largo plazo y la ausencia de tasas de interés razonables para el sector microempresarial y para la pequeña producción campesina. José Auad y Marcelo Diaz, en un análisis de las reformas financieras que se ejecutaron entre los años 1987 y 2003, afirmaron que esas reformas "blindaron" al sector financiero y que con ello transfirieron el impacto de la crisis externa directamente sobre el sector real de la economía, lo que, a su vez, mermó la capacidad productiva del país. "Ante esta situación —escribieron estos autores— existen argumentos para justificar la presencia del sector público en el mercado financiero [debido a] la existencia de serias fallas de mercado que impiden lograr el desarrollo económico y financiero del país[16]".

En mayo de 2007 "resucitó" la banca estatal de fomento: aprovechando la estructura y el capital de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), el Gobierno de Evo Morales creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), una entidad financiera de segundo piso. Una de las principales características de esta institución es que asume, en varias líneas de su intervención —y como no lo hacen las entidades financieras de primer piso—, el riesgo crediticio. La definición de esta nueva estrategia fue fuertemente apoyada por el Proyecto PROFIN (Programa de Apoyo al Sector Financiero, 2007) de la cooperación suiza, COSUDE. Este proyecto se ha convertido hoy en una fundación.

En el presente, las tareas del BDP están articuladas al Banco de la Unión. Este banco, a su vez, y mediante una ley de fines de 2012, se convirtió en Banco Público por mandato de la Constitución Política

16 Boletín *Yatiqaña* (Aprender) 4, marzo de 2005.

del Estado Plurinacional (CPEP). Esta medida, junto a la creación del BDP, materializaron, a partir de 2007, la intervención directa del Estado en los dos niveles financieros: en primer piso, el Banco de la Unión, y en segundo piso, el Banco de Desarrollo Productivo (BDP). La Ley de Servicios Financieros (LSF) de 2013, además, habilita la intervención del BDP en operaciones directas de primer piso.

A propósito de la intervención directa del Estado en el sector financiero, corresponde señalar que La Ley de Servicios Financieros (Ley 396 de agosto de 2013) reconoce a tres tipos de Entidades Financieras del Estado o Entidades Financieras con participación mayoritaria del Estado; 1) Banco de Desarrollo Productivo (BDP); 2) Banco Público (Banco de la Unión); y 3) Entidad Financiera Pública de Desarrollo. El capital mínimo pagado que estas entidades deben mantener es de una cantidad equivalente a 30 millones de Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) en los dos primeros casos, y de 18 millones para las Entidades Financieras Públicas de Desarrollo.

Según la LSF, el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) es una persona jurídica de derecho privado con fines públicos, constituida como sociedad de economía mixta. Es, además, una entidad que realiza actividades de primer y segundo piso de fomento y de promoción del desarrollo del sector productivo. Adicionalmente, el BDP S.A.M. deberá contar con una participación accionaria mayoritaria del Estado Plurinacional de Bolivia. Sus funciones, en el marco de sus actividades de primer y segundo piso, son las siguientes:

a) Prestar servicios financieros y no financieros a los diferentes actores de la economía plural por sí mismo o por medio de terceros.
b) Financiar directamente, o a través de otras entidades financieras reguladas o en proceso de regulación, bajo principios de equidad, inclusión y sustentabilidad social, económica y ambiental, a quienes no han tenido acceso a financiamiento en condiciones de fomento, en especial a las formas de organización económica comunitaria, social cooperativa e indígena originario y campesino, sean micro, pequeñas y medianas unidades productivas del área rural, urbana y periurbana del país.
c) Convertirse en un instrumento del Estado Plurinacional de Bolivia para el otorgamiento de financiamiento de emprendimientos

productivos en sus etapas de inicio, crecimiento y consolidación, canalizando sus propios recursos, los recursos provistos por el Tesoro General del Estado (TGE) y los obtenidos directamente por el Estado de entidades de la cooperación financiera internacional o de entidades públicas, privadas o mixtas, ya sean nacionales o extranjeras, velando por que las modalidades y condiciones financieras sean las más convenientes.

d) Diseñar, desarrollar, introducir e implementar por sí mismo, o a través de terceros, productos financieros y de cobertura de riesgo crediticio orientados a promover y facilitar el financiamiento del sector productivo.
e) Canalizar recursos hacia el Sistema Financiero Boliviano, ofreciendo alternativas de financiamiento para la micro, pequeña y mediana unidad productiva individual o asociativa y para los sectores de comercio y servicios complementarios a la actividad productiva del país.
f) Mejorar el desempeño de las unidades productivas a partir del fortalecimiento de habilidades de los productores, acompañando el financiamiento con otorgamiento directo —o a través de terceros— de servicios no financieros, de asistencia técnica y otros que sean necesarios y complementarios para fortalecer el inicio o consolidación de emprendimientos productivos.
g) Ampliar la intermediación y canalización de recursos hacia entidades, asociaciones o fundaciones de carácter financiero, de derecho privado o público, las que deberán estar legalmente establecidas y autorizadas para operar en el país.
h) Participar en sociedades o patrimonios autónomos o generar líneas de financiamiento para capital de riesgo.

La LSF indica, respecto del Banco Público, que éste se rige por su propia ley en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización. Esta figura corresponde al Banco de la Unión S.A., que fue fundado a fines de la década de los años setenta. En noviembre de 2003, la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) SAM capitalizó a esta entidad, alcanzando una participación accionaria del 83,2% mediante la capitalización de $us14 millones de la deuda subordinada al Programa de Fortalecimiento Patrimonial (PROFOP). Luego, y bajo la aplicación de diferentes medidas, la

participación del Estado en esta entidad se fue incrementando paulatinamente. A fines de 2012, finalmente, se aprobó la Ley Orgánica de esta entidad bancaria estatal.

Las Entidades Financieras Públicas de desarrollo, a su vez, se crearán de acuerdo a la participación del Gobierno central, gobiernos autónomos departamentales, gobiernos autónomos municipales y/o pueblos indígena originario campesinos, con autonomía de gestión, presupuestaria y administrativa, en su estructura patrimonial. Estas entidades se regirán por las disposiciones de sus estatutos internos, sus leyes Orgánicas y la LSF, y tendrán como objetivo principal promover, a través de apoyo financiero y técnico, el desarrollo de los sectores productivos de la economía de los departamentos, las regiones y los municipios del país.

3.2. Inicio del proceso de adecuación a la regulación de los grupos excluidos

A partir del año 2006 toma cuerpo la iniciativa de enriquecer el marco regulatorio para el sector microfinanciero en base a una segunda generación de normas cuyo propósito fue convertir al sistema de regulación en un sistema más incluyente y con la capacidad de incorporar a actores excluidos previamente, como las cooperativas de ahorro y crédito de vínculo cerrado y las IFDs.

Aquí, surge una pregunta obvia: ¿por qué las ONGs Financieras no se integraron a la regulación microfinanciera practicada entre los años 1995 y 2001 sobre la base de su "transformación"? Existen múltiples razones para ello, pero las más importantes son dos: a) resistencia a la exigencia de transformación de instituciones no lucrativas (ONGs) en sociedades comerciales (FFPs) por el riesgo de que esto conllevara el abandono de la misión social de estas entidades, y b) inflexibilidad de la regulación prudencial tanto para aceptar el uso de tecnologías financieras inclusivas y masivas, pensadas para una población sin garantías reales, como para aceptar las limitaciones de las áreas (dispersas y sin sistemas de comunicación) donde operan las ONGs Financieras.

Entre 1995 y 2001, mientras se concretaban con muchas dificultades varios casos de migración de ONGs a FFPs, la mayoría de estas entidades quiso entrar a la regulación manteniendo su estatus jurídico, para lo que necesitaban la ampliación del marco regulatorio. En ese

sentido, en febrero de 1997, la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (FINRURAL) presentó al Gobierno de entonces una propuesta para que las ONGs fueran fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), manteniendo su forma jurídica de constitución[17]. Esta iniciativa no tuvo el suficiente respaldo por las enormes dudas sobre el gobierno corporativo de estas instituciones, situación que fue agudizada por los sesgos de las políticas públicas que se fundamentaban en la glorificación del mercado y las sociedades comerciales, imperantes en ese periodo.

Casi diez años después, en 2006 y en un nuevo contexto, FINRURAL plantea nuevamente al Gobierno y a la SBEF que se otorgue a las IFDs los mismos derechos y obligaciones que tenían los FPPs, y presenta una propuesta concreta de regulación. En respuesta, y durante el segundo semestre de 2007, la SBEF desarrolló varios estudios sobre las opciones para integrar a la regulación a las cooperativas de vínculo cerrado y a las IFDs. En base a estos estudios, la SBEF decidió emitir la Resolución 034/2008, del 10 de marzo de 2008, que incorpora a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) al ámbito de la Ley de Bancos y Entidades Financieras y, consiguientemente, a la regulación. Esta medida les otorgó a las IFDs la facultad de proporcionar el servicio de ahorro sin convertirse en sociedades comerciales de carácter lucrativo.

Hay que decir que la referida resolución fue el resultado de un proceso preparatorio de varios años. Las IFDs, socias de FINRURAL, participaron previamente en un sistema de autorregulación o de supervisión privada que fue instituido por la suscripción voluntaria de un "Convenio de Adhesión al Sistema" por un periodo de cuatro años (2004-2007), periodo en el cual la Ley de Servicios Financieros reconocía expresamente a las IFDs.

Por otro lado, y mediante una ley de junio de 2008, se incorporó a las antiguas cooperativas de ahorro y crédito de vínculo cerrado y de carácter comunal, al campo de la regulación estatal bajo el denominativo de "cooperativas de ahorro y crédito societarias". Con esa ley y la resolución de marzo de 2008 referida a las IFDs, el marco regulatorio del sector microfinanciero cambió de signo y adoptó para el futuro una visión incluyente e integral.

17 La propuesta se denominó "Marco Jurídico y Regulatorio para IPDS como Entidades Financieras No Bancarias".

3.3. Los mandatos de la Constitución Política del Estado Plurinacional (CPEP)

Desde abril de 2009, Bolivia cuenta con una nueva CPEP que plantea desafíos para la reconfiguración del Estado, la revitalización de su rol en la economía, el proceso irreversible de las autonomías regionales y, principalmente, el diseño y desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo para el país. Ese nuevo modelo de desarrollo, desde los postulados constitucionales, puede resumirse en base a las siguientes definiciones:

Definición de Modelo de Estado: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (CPEP, Artículo 1).

Modelo Económico: I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. IV. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas. V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo (CPEP, Artículo 306).

El Estado en la Economía: La función del Estado en la economía consiste en: 1) Conducir el proceso de planificación económica y social; 2) Dirigir la economía y regular, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios; 3) Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía; 4) Participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales (...); 6) Promover

la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables; 7) Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país; 8) Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública (CPEP, Artículo 316).

Competencias: Son competencias privativas del nivel central del Estado: 1) el sistema financiero; 2) la política monetaria y la política cambiaria (...); 19) la creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado (...); 22) la política económica y la planificación nacional (CPEP, Artículo 298).

Respeto a la iniciativa privada: I. El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país. II. Se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por la ley (CPEP, Artículo 308).

Inversión: Se priorizará la inversión boliviana frente a la inversión extranjera (CPEP, Artículo 320).

Derecho al Trabajo y al Empleo: II. Las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozarán por parte del Estado de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción. III. El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción (CPEP, Artículo 47).

Políticas Sectoriales: En el marco de las políticas sectoriales, el Estado protegerá y fomentará: 1) Las organizaciones económicas campesinas, y las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos y artesanos, como alternativas solidarias y recíprocas. La política económica facilitará el acceso a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos; 2) El sector gremial, el trabajo por cuenta propia, y el comercio minorista, en las áreas de producción, servicios y comercio, será fortalecido por medio del acceso al crédito y a la asistencia técnica; 3) La producción artesanal con identidad cultural; 4) Las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones

de pequeños productores, quienes gozarán de preferencias en las compras del Estado (CPEP, Artículo 334). El Estado apoyará a las organizaciones de economía comunitaria para que sean sujetos de crédito y accedan al financiamiento (CPEP, Artículo 336).

Para la construcción de la institucionalidad del nuevo Estado y Modelo, son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado: 15) Nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Contralora o al Contralor General del Estado, a la Presidenta o al Presidente del Banco Central de Bolivia, a la máxima autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras (CPEP, Artículo 172).

Banco Central de Bolivia: es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (...). En el marco de la política económica del Estado, es función del Banco Central de Bolivia mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda, para contribuir al desarrollo económico y social (CPEP, Artículo 327). Son atribuciones del Banco Central de Bolivia, en coordinación con la política económica determinada por el Órgano Ejecutivo: 1) Determinar y ejecutar la política monetaria; 2) Ejecutar la política cambiaria; 3) Regular el sistema de pagos; 4) Autorizar la emisión de la moneda; 5) Administrar las reservas internacionales (CPEP, Artículo 328).

El Directorio del Banco Central de Bolivia estará conformado por una Presidente(a) y cinco directora(e)s designados por la Presidenta(e) del Estado de entre las ternas presentadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional para cada uno de los cargos. Durarán en sus funciones cinco años, sin posibilidad de reelección. Serán considerados servidoras y servidores públicos (CPEP, Artículo 329).

Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras: Las entidades financieras estarán reguladas y supervisadas por una institución de regulación de bancos y entidades financieras. Esta institución tendrá carácter de derecho público y jurisdicción en todo el territorio boliviano. La máxima autoridad de la institución de regulación de bancos y entidades financieras será designada por la Presidenta(e) del Estado, de entre una terna propuesta por la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley (CPEP, Artículo 332).

En respaldo al Modelo, la CPEP establece las siguientes definiciones de política monetaria y financiera:

Política Monetaria: I. El Estado, a través del Órgano Ejecutivo, determinará los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país, en coordinación con el Banco Central de Bolivia. II. Las transacciones públicas en el país se realizarán en moneda nacional (CPEP, Artículo 326).

Política Financiera:

a) El Estado regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.
b) El Estado, a través de su política financiera, priorizará la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción.
c) El Estado fomentará la creación de entidades financieras no bancarias con fines de inversión socialmente productiva.
d) El Banco Central de Bolivia y las entidades e instituciones públicas no reconocerán adeudos de la banca o de entidades financieras privadas. Éstas aportarán y fortalecerán obligatoriamente un fondo de reestructuración financiera que será usado en caso de insolvencia bancaria.
e) Las operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación (CPEP, Artículo 330).
f) Las actividades de intermediación financiera, la prestación de servicios financieros y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme con la ley (CPEP, Artículo 331).
g) Las operaciones financieras realizadas por personas naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, gozarán del derecho de confidencialidad, salvo en los procesos judiciales, en los casos en que se presuma comisión de delitos financieros, en los que se investiguen fortunas y los demás definidos por la ley. Las instancias llamadas por la ley a investigar estos

casos tendrán la atribución para conocer dichas operaciones financieras sin que sea necesaria autorización judicial (CPEP, Artículo 333).

4. Contexto para la nueva normativa financiera

En el primer trimestre de 2011 se inició el proceso de gestación de la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En los meses siguientes, los gremios del sector financiero mantuvieron algunas reuniones con funcionarios de Gobierno a fin de intercambiar visiones y perspectivas sobre la futura ley, pero fue recién a fines de la gestión 2012, en una reunión pública entre representantes de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), los gremios del sector financiero, el Vicepresidente del Estado y varios ministros, cuando la comunidad financiera tuvo acceso a la primera versión oficial del Proyecto de Ley de Servicios Financieros.

La Ley de Servicios Financieros (LSF), que sustituye a la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF), fue preparada en el marco del proceso de cambio que vive el país y bajo las nuevas definiciones contenidas en la CPEP. Esta renovación de la legislación financiera se produjo luego de 20 años de vida de la citada norma, la Ley 1488 (LBEF), aprobada el 14 de abril de 1993 y enmendada con la Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera, Ley 2297, del 20 de diciembre de 2001.

La historia de la regulación financiera en Bolivia (SBEF, 2003, Tomo I) se inicia en 1871 con una norma denominada "Autorización de Creación de Bancos". Esta norma no regulaba las actividades de los bancos, sólo se ocupaba de su constitución. Después, en 1890, con la aprobación de la "Ley de Bancos de Emisión", se inició la creación, regulación y funcionamiento de las entidades de emisión. Este es el momento en que surge la figura del "Inspector de Bancos", cuya tarea fue, precisamente, la de controlar la emisión. Luego, en 1928, y con el concurso de la Misión del profesor norteamericano Edwin W. Kemmerer, se puso en vigencia la "Ley General de Bancos", la Ley Monetaria y la de Creación del Banco Central de Bolivia. Esta última instancia debía fungir como banco de segundo piso, en calidad de agente de Gobierno en materia monetaria y cambiaria. En ese tiempo, en las primeras décadas del siglo pasado, se reconocía tres

tipos de bancos: comerciales, de ahorros e hipotecarios. La primera Superintendencia de Bancos fue creada en ese mismo año (1928) como una dependencia del Ministerio de Hacienda.

Para precisar y comprender mejor el contexto en el que se ha gestado la nueva normativa financiera, en relación a la precedente, la Ley 1488 de 1993, recurrimos a una descripción comparativa del contexto y el enfoque prevaleciente que rodearon la promulgación de ambas leyes (Cuadro 8). Se consideran, en ambos casos, elementos determinantes como los preceptos de la Constitución Política del Estado, el tipo de Modelo Económico y la Función del Estado en la Economía.

Como se aprecia en el Cuadro 8, una de las diferencias sustanciales entre una y otra norma es el contexto en el que se desarrollaron y promulgaron. La actual Ley de Servicios Financieros (LSF) se encuentra supeditada a varias definiciones de carácter constitucional que no existieron, en ningún momento, para la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LESF) de 1993.

Por otro lado, la estructura del Sistema Financiero Nacional (SFN), en los momentos en que se aprobaron las dos leyes, tuvo también características muy diferentes. En el momento en que se promulga la Ley 1488 de 1993, el SFN se encontraba en un proceso de recuperación después de la aguda crisis que lo afectó severamente en el periodo 1982-1985. El actor determinante en ese momento era el sistema bancario comercial privado, que estaba integrado por 14 bancos privados nacionales, un banco emergente de microfinanzas, el Banco Sol, y cuatro bancos extranjeros. Los bancos comerciales privados controlaban el 82,7% de la cartera crediticia, el 57,7% de los prestatarios, el 90,7% de los depósitos, el 57,3 de las cuentas de depósitos del público bajo distintas modalidades, y, finalmente, el 54% de las agencias. El segundo actor relevante en ese tiempo era el sistema mutual de ahorro y préstamo para la vivienda que tenía el 5,5% de la cartera crediticia, el 20% de los prestatarios, el 8,1% de los depósitos, el 34,5% de las cuentas de depósitos y el 8% de las agencias del SFN. El sistema microfinanciero regulado y las IFDs, en ese momento, representaban menos del 0,5% de la cartera y el 0,1% de los depósitos; su presencia era prácticamente anecdótica. El Banco del Estado era el actor solitario de origen estatal con el 3,7% de la cartera y el 0,4% de los depósitos. Había ocho bancos en liquidación, tres de origen estatal y cinco privados, y el sistema de financiamiento de segundo piso era

Cuadro 8
Visión comparativa de Contexto para la LBEF y la Ley de Servicios Financieros (LSF)

Contexto	Leyes 1488/2297	Ley de Servicios Financieros 393
Visión de la CPE	República Unitaria. Visión liberal de los derechos de las personas. Reconocimiento de regímenes especiales (económico y financiero) con visión social democrática postulando la justicia social. Bienes nacionales dominio originario del Estado.	Estado Plurinacional. Visión de inclusión privilegiada y protección de los derechos de las comunidades de origen y actores seleccionados. Reconocimiento expreso del Modelo Económico Plural, constituido con las formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Recursos naturales de propiedad del pueblo boliviano.
Tipo de Modelo Económico	Libre mercado. Extractivista basado en la explotación de los recursos naturales no renovables. Tratamiento privilegiado de la Inversión Extranjera Directa. Ausencia de estrategias, mecanismos e instrumentos de redistribución de riqueza y recursos. Respeto pleno a la inversión privada. Promoción de exportaciones.	Intervencionismo estatal y su potenciamiento. Promoción de la industrialización y del desarrollo productivo. Priorización de la inversión boliviana respecto la inversión extranjera. Impulso de políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país. Respeta la iniciativa privada que contribuya al desarrollo económico y fortalezca la independencia económica. Activa Política Social de Transferencias Directas.
Función del Estado en la Economía	Regulación de la economía. Promoción del desarrollo de las inversiones. Estado regulador y asignador de recursos.	Planificación y regulación de procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios. Control de los sectores estratégicos de la economía. Participación directa en la economía en la producción de bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia

administrado por una Gerencia de Desarrollo en el BCB. Este sistema estaba conformado por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACRE), para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, y la Caja Central (CACEN), para las Mutuales, y el Sistema de Unidades Crediticias Financieras de las extintas Corporaciones Regionales de Desarrollo.

El contexto para la Ley de Servicios Financieros de 2013 ha cambiado cualitativamente. La presencia del Estado boliviano se manifiesta a nivel de segundo piso con el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y el Banco de la Unión a nivel de primer piso. El Sistema Bancario Comercial ha disminuido significativamente su participación en el SFN: cuenta con el 56% de la cartera crediticia, el 19% de los prestatarios, el 67% de los depósitos, el 36% de las cuentas de depósitos y el 24% de las agencias. El sistema microfinanciero, integrado por los bancos especializados, los FFPs y las IFDs, ha cobrado relevancia incuestionable puesto que tiene el 35% de la cartera crediticia, el 74% de los prestatarios, el 25% de los depósitos, el 45% de las cuentas de depósitos y el 64% de las agencias del SFN. En el Cuadro 9 se observa una detallada comparación de la situación del SFN a diciembre de 1992 y a junio de 2013.

5. La nueva Ley de Servicios Financieros (LSF)

Desde el 21 de agosto de 2013, Bolivia cuenta con una nueva normativa financiera. Esta nueva normativa nace con la promulgación de la Ley 393, Ley de Servicios Financieros (LSF). Al mismo tiempo, y como es natural, se abroga la Ley 1488, Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993 y todas las disposiciones contrarias a la nueva norma. La pregunta inevitable es: ¿qué cambios introdujo la nueva ley respecto a la anterior?

La LSF de agosto de 2013 tiene por objeto establecer la regulación sobre: a) las actividades de intermediación financiera y la prestación de los servicios financieros; b) la organización y funcionamiento de las entidades financieras y prestadoras de servicios financieros; c) la protección del consumidor financiero; y d) la participación del Estado como rector del sistema, buscando la universalidad de los servicios y el apoyo a las políticas de desarrollo económico y social. La LBEF abrogada, a diferencia de la que acabamos de describir, regulaba principalmente la intermediación financiera. Vuelve la pregunta: ¿cuáles son los cambios, esta vez en detalle?

Cuadro 9
Situación del Sistema Financiero Nacional a diciembre de 1992 y junio de 2013

Situación a diciembre de 1992																		
Tipo de entidad financiera	**Cartera Bruta**		**Clientes**		**Obligaciones**		**Cuentas ***		**Ag. Urbana (d)**		**Ag. Rural (d)**		**Total agencias (d)**		**Entidades (d)**		**Empleados**	
	Miles $us	**%**	**No.**	**%**	**Miles $us**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**
Banca Comercial Privada	1.776.022	82,7%	76.205	57,7%	1.574.573	90,7%	320.462	57,3%	121	77%	21	18%	142	51%	18	31%	2.810	63%
Banco del Estado	79.504	3,7%	1.379	1,0%	7.225	0,4%	11.152	2,0%	36	23%	94	80%	130	47%	1	2%	1.681	37%
Microfinancieras Reguladas	8.739	0,4%	24.952	18,9%	1.861	0,1%	34.475	6,2%		0%	0	0%	0	0%	1	2%		0%
IFD (No Reguladas)	1.856	0,1%	3.065	2,3%	0	0,0%		0,0%	1	1%	3	3%	4	1%	6	10%		0%
Sistema Mutual (a)	117.387	5,5%	26.478	20,0%	141.333	8,1%	193.251	34,5%		0%		0%	0	0%	13	22%		0%
Sistema de Cooperativo (b)	8.337	0,4%		0,0%	8.482	0,5%		0,0%		0%		0%	0	0%	9	15%		0%
Fondos Ganaderos (c)	27.886	1,3%		0,0%	0	0,0%		0,0%		0%		0%	0	0%	3	5%		0%
Bancos en liquidación	128.391	6,0%		0,0%	3.344	0,2%		0,0%		0%		0%	0	0%	8	14%		0%
Total SFN	**2.148.122**	**100%**	**132.079**	**100%**	**1.736.818**	**100%**	**559.340**	**100%**	**158**	**100%**	**118**	**100%**	**276**	**100%**	**59**	**100%**	**4.491**	**100%**
Situación a junio de 2013																		
Tipo de entidad financiera	**Cartera bruta**		**Clientes**		**Obligaciones**		**Cuentas ***		**Agen. Urbanas**		**Agen. Rurales**		**Total agencias**		**Instituciones**		**Empleados**	
	Miles $us	**%**	**No.**	**%**	**Miles $us**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**
Bancos Comerciales	6.501.470	56%	306.904	19%	9.317.284	67%	2.360.265	36%	301	30%	91	15%	392	24%	9	14%	10.965	36%
Banca Comercial Privada	5.568.860	48%	191.250	12%	7.972.604	58%	1.868.547	29%	252	25%	45	7%	297	18%	8	13%	8.178	27%
Banco Unión	932.609	8%	115.654	7%	1.344.681	10%	491.718	8%	49	5%	46	8%	95	6%	1	2%	2.787	9%
Sistema Microfinanciero Regulado	3.653.826	31%	760.562	46%	3.461.151	25%	2.921.841	45%	416	41%	249	41%	665	41%	8	13%	13.534	44%
Bancos Microfinanzas	2.355.944	20%	503.236	31%	2.096.589	15%	1.752.895	27%	253	25%	103	17%	356	22%	4	6%	7.741	25%
FFP Microfinanzas	1.297.882	11%	257.326	16%	1.364.561	10%	1.168.946	18%	163	16%	146	24%	309	19%	4	6%	5.793	19%
IFD (No Reguladas)	464.546	4%	463.723	28%	0	0%	0	0%	189	19%	187	31%	376	23%	14	22%	3.682	12%
Cooperativas A&C	611.863	5%	93.805	6%	619.554	4%	859.469	13%	75	7%	79	13%	154	9%	25	39%	1.859	6%
Mutuales	433.888	4%	20.782	1%	453.930	3%	373.508	6%	38	4%	4	1%	42	3%	8	13%	589	2%
Total SFN	**11.665.592**	**100%**	**1.645.776**	**100%**	**13.851.918**	**100%**	**6.515.083**	**100%**	**1.019**	**100%**	**610**	**100%**	**1.629**	**100%**	**64**	**100%**	**30.629**	**100%**

(a) Incluye a CACEN; (b) Inlcuye a FENACRE y datos de cooperativas a abril de 1993; (c) Incluye a FINDESA y no considera a UCFs de las regiones; (d) Corresponde a datos de 1990 en el caso de la banca comercial privada y Banco del Estado.

* Cuentas de Ahorro y DPF.

Fuente: SBEF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

En esencia, en la LSF la regulación de las actividades de intermediación financiera y la prestación de los servicios financieros responde a cuatro principios mayores. El primero de esos principios corresponde a la definición constitucional que, a la letra, dice: "Las actividades de intermediación financiera, la prestación de servicios financieros y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de **interés público** y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado" (Artículo 331 de la CPEP y Artículo 6 de la LSF). El segundo de los principios tiene relación con que los servicios financieros "deben cumplir la **función social** de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo integral para el vivir bien, eliminar la pobreza y la exclusión social y económica de la población" (Artículo 4, LSF). El tercer principio se refiere al **enfoque social y productivo** adoptado, principio en el que el Estado interviene tanto en la regulación para fijar tasas y niveles de cartera para el sector productivo y vivienda de interés social, como en la regulación de comisiones, periodos de gracia y en la fijación de tasas pasivas. Finalmente, el cuarto principio contempla un **Menú de Opciones de medidas de Regulación Prudencial** para incrementar, entre otros factores, el nivel del Coeficiente de Adecuación Patrimonial, las Previsiones, el Tratamiento Impositivo y la definición del destino de una proporción de las utilidades para la función social cuya exigencia y aplicación simultáneas podrían impactar en la solvencia y sostenibilidad de la prestación de servicios. Estamos, en este caso, frente a un cambio total respecto de la abrogada LBEF.

Respecto a la regulación de la organización y funcionamiento de las entidades financieras y prestadoras de servicios financieros, la LSF reconoce a una diversidad de actores y presupone la especialización de los servicios. Los siete principales cambios en este campo son: 1) El Estado interviene como actor directo y competidor bajo la figura de "Entidad Financiera del Estado" o "Entidad Financiera con participación mayoritaria del Estado"; se incluyen, en este caso, tres tipos de instituciones: *Banco de Desarrollo Productivo*, *Banco Público* y *Entidades Financieras Públicas de Desarrollo*; 2) Entre las entidades de intermediación financiera privadas se contempla la figura de *Banco de Desarrollo Privado* con la intencionalidad de enfatizar el enfoque de financiamiento del desarrollo a nivel estatal, regional y privado; 3) A nivel de banca se contempla las figuras de *Banco Múltiple* y *Banco PyME*, donde el primero tienen el objetivo de prestar servicios al

público en general, sin restricciones, y en cambio el *Banco PyME* tiene el objetivo de prestar servicios especializados a la pequeña y mediana empresa, sin restricción para la microempresa y hasta un máximo del 30% de su cartera para empresas grandes; 4) Desaparece la figura de *Fondo Financiero Privado* (FFP); estas entidades, sin embargo, podrán convertirse en *Banco Múltiple* o *Banco PyME*; 5) También desaparecen las *Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda*, instituciones que deben migrar hacia la figura de *Entidad Financiera de Vivienda*; 6) A nivel de las *Cooperativas de Ahorro y Crédito*, se contempla dos modalidades: "Abierta" y "Societaria"; finalmente, 7) se incorpora formalmente la figura preexistente de Institución Financiera de Desarrollo (IFD) y se instituye la *Entidad Financiera Comunal* que emerge desde el sector productivo de base.

En suma, como se observa, la LSF incorpora el retorno del Estado en la prestación de servicios y reconoce a diversos actores, incluidos los de carácter social. La diversidad de actores que reconoce la norma se fundamenta en el principio de segmentación del mercado y en la especialización en la atención y en la oferta de servicios y productos cuyo comportamiento debe ser objeto de regulación. La anterior norma (la LBEF de 1993) era muy limitada en materia de diversidad y dejaba al mercado la cobertura y especialización.

De manera complementaria, la LSF reconoce la organización y funcionamiento de las empresas de servicios financieros complementarios. Las empresas son agrupadas en nueve tipos: 1) empresas de arrendamiento financiero; 2) empresas de factoraje; 3) almacenes generales de depósito; 4) cámaras de compensación y liquidación; 5) burós de información; 6) empresas transportadoras de material monetario y valores; 7) empresas administradoras de tarjetas electrónicas; 8) casas de cambio; y 9) empresas de servicios de pago móvil.

En relación a la regulación de la protección del consumidor financiero, la LSF contempla, en primer lugar, la aplicación de un **Código de Conducta** que las entidades financieras deben implementar para la protección de los derechos de los consumidores financieros. La Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) reglamentará el uso de dicho Código, el cual establecerá las pautas mínimas que las entidades financieras deberán cumplir y que se refieren a: a) Principios básicos generales; b) Tratamiento de la información; c) Calidad de atención al cliente; d) Capacitaciones, calidad en el trato y condiciones de trabajo de los trabajadores de la

entidad financiera; e) Atención de reclamos; f) Conducta con otras instituciones; g) Ambiente laboral y, h) Transparencia. El incumplimiento de las pautas de conducta que se establecerán en el Código convertirá a las entidades financieras en instituciones pasibles de las sanciones correspondientes. Por su parte, la ASFI establecerá en su estructura organizacional la **Defensoría del Consumidor Financiero**, cuya misión será la de defender y proteger los intereses de los consumidores financieros respecto a los actos, hechos u omisiones de las entidades financieras. Se realizarán, asimismo, análisis y estudios sobre necesidades y grado de satisfacción de los consumidores financieros. Para este efecto, la ASFI determinará tanto las atribuciones y funciones de la Defensoría, como aquellas que correspondan a la parte operativa de atención de reclamos. La regulación también instituye los **Derechos del Consumidor Financiero**, y es nuevamente la ASFI, la entidad encargada de emitir las reglas para que las entidades financieras aseguren el ejercicio pleno de derechos de los consumidores financieros. En términos generales, bajo este principio se establece la obligatoriedad de las entidades financieras, de registrar los formatos y modelos de todos los contratos tipo de las operaciones autorizadas —previa a su aplicación— en el **Registro de Contratos** de la ASFI. No se podrá operar con contratos que no se encuentren en dicho Registro. Estos aspectos son, ciertamente, efectivos avances en la normativa de la LSF respecto de la ahora antigua ley de bancos, la LEBF de 1993.

Finalmente, la regulación contenida en la LSF sobre la participación del Estado como rector del sistema, es rigurosa y dinámica, y busca la universalidad de los servicios y el apoyo a las políticas de desarrollo económico y social. Para ello, la LSF contempla atribuciones para el Estado para definir y ejecutar políticas financieras destinadas a promover el alineamiento del sistema financiero en el apoyo a las actividades productivas y la inclusión financiera. La LSF hace especial énfasis en el financiamiento del desarrollo productivo, particularmente en el área rural y con la aplicación de tecnologías especializadas y adecuadas a este objetivo y a la expansión de servicios financieros rurales. Para asegurar el cumplimiento de estos objetivos de política pública, la LSF instituye los medios —a través de decretos supremos— de control de las tasas activas para el sector productivo y vivienda de interés social, y de las tasas para los depósitos y el cumplimiento de las metas de expansión de la cobertura geográfica. Por

su parte, la ASFI —señala la LSF— deberá generar la reglamentación respectiva para controlar, en este campo, el financiamiento para el desarrollo productivo, el avance de los servicios financieros rurales y el control de la función social.

Como se aprecia, la LSF ha introducido cambios profundos en la normativa financiera del país. Gran parte de esos cambios se relacionan con los objetivos de la política pública que, respecto de la intermediación financiera y la prestación de servicios financieros, se fundamenta en el principio de segmentación del mercado y en la especialización en la estructuración de la oferta. Para su correcta aplicación, la LSF requiere de una reglamentación adecuada.

6. Entidades financieras reconocidas bajo la Ley de Servicios Financieros

La Ley de Servicios Financieros (LSF) contempla, genéricamente, dos tipos de entidades: las entidades financieras del Estado, o entidades financieras con participación mayoritaria del Estado, y las entidades de intermediación financiera privadas.

En el Cuadro 10 se presentan las características centrales de los tres tipos de entidades financieras del Estado (o con participación mayoritaria del Estado). Esos tres tipos de entidades financieras estatales son: a) Banco de Desarrollo Productivo; b) Banco Público; y c) Entidad Financiera Pública de Desarrollo.

La LSF contempla también los siguientes tipos de entidades de intermediación financiera privadas (sus principales características se presentan en el Cuadro 11): a) Banco de Desarrollo Privado; b) Banco Múltiple; c) Banco PyME; d) Cooperativa de Ahorro y Crédito; e) Entidad Financiera de Vivienda; f) Institución Financiera de Desarrollo; y, g) Entidad Financiera Comunal.

Cuadro 10
Entidades Financieras del Estado o con participacion mayoritaria del Estado

Descripción	Banco de Desarrollo Productivo	Banco Público	Entidad Financiera Pública de Desarrollo
Naturaleza jurídica y participación accionaria	SAM, con actividades de primer y segundo piso. Participación accionaria mayoritaria del Estado.	Entidad de Intermediación Financiera Bancaria Pública en la persona del Banco Unión S. A. El Estado, a través del TGN, mantendrá una participación accionaria mayor al 97%.	Se crearán mediante disposiciones legales o mediante convenios o documentos según corresponda a la participación en su estructura patrimonial del Gobierno central, gobiernos autónomos departamentales, gobiernos autónomos municipales y/o pueblos indígena originario campesinos, con autonomía de gestión, presupuestaria y administrativa.
Capital mínimo pagado (UFV Mil)	30.000	30.000	18.000
Objeto	Promover el desarrollo de los sectores productivos, del comercio y servicios complementarios a la actividad productiva, otorgando servicios financieros y no financieros de manera directa o a través de terceros.	Realizar las operaciones y servicios financieros de toda la Administración Pública sin excepción alguna, y, realizar las operaciones y servicios financieros al público en general, favoreciendo al desarrollo de la actividad económica nacional, mediante el apoyo al sector productivo vía las micro y pequeñas empresas, artesanía, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción.	Promover a través de apoyo financiero y técnico, el desarrollo productivo de los departamentos, las regiones y los municipios del país.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Descripción	Banco de Desarrollo Productivo	Banco Público	Entidad Financiera Pública de Desarrollo
Capitalización y fondeo	a) Capital social y aportes del TGE y de otras fuentes del Estado. b) Inversión y/o préstamo del ahorro interno de AFPs, Gestoras de Seguridad Social de Largo Plazo-GSS o sus equivalentes. c) Donaciones. d) Emisión y colocación de título valor de contenido crediticio o de participación accionaria. e) Dividendos reinvertidos de manera obligatoria en un 80%. f) Depósitos de dinero en cuentas de ahorro, en cuenta corriente, a la vista y a plazo.	a) Mediante DS se podrá disponer efectuar nuevos aportes de capital. b) Los nuevos aportes de capital, de reposición de capital afectado por pérdidas, deberán efectuarse con autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante Ley del Estado. c) Los accionistas privados podrán suscribir nuevas acciones en proporción al número que posean. En ningún caso la participación social de los accionistas privados podrá ser mayor al porcentaje que posean. d) La participación accionaria del sector público no podrá ser objeto de disminución por reducción voluntaria del capital estatal aportado.	Se constituirán con un capital íntegramente público o con participación mayoritaria de éste, sea del nivel central, gobiernos departamentales, municipales y/o indígena originario campesinos. Podrán obtener recursos con las siguientes operaciones de fondeo: a) Préstamos, líneas de crédito y otros financiamientos gestionados ante el TGE, de gobiernos autónomos departamentales, municipales y/o indígena originario campesinos y otros entes gubernamentales, organismos de financiamiento nacionales y del exterior, bancos multilaterales internacionales, organismos de cooperación internacional y otras fuentes de segundo piso. b) Recursos de patrimonios autónomos constituidos con fondos estatales, privados o mixtos, de origen nacional o externo, con propósitos de fomento y desarrollo productivo. c) Otros financiamientos contratados de entes privados o públicos, nacionales o extranjeros, que tengan objetivos concordantes con el de las entidades financieras públicas de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley de Servicios Financieros.

Cuadro 11
Entidades de Intermediación Financiera Privadas

Descripción	Banco de Desarrollo Privado	Banco Múltiple	Banco PYME	Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta	Cooperativa de Ahorro y Crédito Societaria	Entidad Financiera de Vivienda	Institución Financiera de Desarrollo	Entidad Financiera Comunal
Naturaleza jurídica	Sociedad Anónima. Fundadores: 5 personas naturales y/o jurídicas, individuales o colectivas.			Sociedad cooperativa adoptando el régimen de responsabilidad limitada, sujeta a la Ley General de Cooperativas, LSF y al Código de Comercio. Fundadores en CAC Societarias: 10 personas naturales y jurídicas sin fines de lucro. Fundadores en CAC Abiertas: 20 personas naturales y jurídicas sin fines de lucro.		Se constituirá mediante la celebración de escritura pública. La personalidad jurídica se adquirirá con la inscripción respectiva en el Registro de Comercio, previo cumplimiento de los requisitos legales y fiscales. Mínimo de 500 socios, cuyos aportes de capital, individualmente, alcance al máximo del 0.2% del capital social.	Es una organización sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia, creada con el objeto de prestar servicios financieros. La obtención y registro de la personalidad jurídica cuyas actividades se realicen en más de un departamento será otorgada por el MEFP, y cuando sea en un solo departamento corresponderá al gobierno departamental. Fundadores: 5 personas naturales y/o jurídicas.	Creada por una o más organizaciones de productores, constituyentes del capital comunal en calidad de donación. La obtención y registro de la personalidad jurídica de entidades financieras comunales cuyas actividades realicen en más de un departamento será otorgada por el MEFP, y cuando sea en un solo departamento corresponde al gobierno departamental autónomo. Fundadores: 5 personas naturales y/o jurídicas.
Capital mínimo pagado (UFV Mil)	30.000	30.000	18.000	600	300	2.000	1.500	500
Objeto	Promover, a través de apoyo financiero y técnico, el desarrollo del sector productivo y del comercio y servicios complementarios a la actividad productiva.	Prestación de servicios financieros al público en general, favoreciendo el desarrollo de la actividad económica nacional, la expansión productiva y la capacidad industrial del país.	Prestación de servicios financieros especializados en el sector de las pequeñas y medianas empresas, sin restricción para la microempresa. Tienen limitación para otorgar créditos a empresas grandes hasta el 30%.	Operaciones de intermediación financiera con sus socios y el público, excepto las operaciones activas que podrán ser realizadas únicamente con sus socios.	Operaciones de intermediación financiera exclusivamente con sus socios.	Prestación de servicios de intermediación financiera con especialización en préstamos para adquisición de vivienda; proyectos de construcción de vivienda unifamiliar o multifamiliar; compra de terrenos; refacción, remodelación, ampliación y mejoramiento de viviendas individuales o en propiedad horizontal y otorgamiento de microcrédito para vivienda familiar y para infraestructura de vivienda productiva, así como también operaciones de arrendamiento financiero habitacional.	Prestación de servicios financieros con un enfoque integral que incluye gestión social, buscando incidir favorablemente en el progreso económico y social de personas y organizaciones, así como contribuir al desarrollo sostenible del pequeño productor agropecuario, piscícola y forestal maderable y no maderable, y de la micro y pequeña empresa, principalmente del área rural y periurbana.	Tienen la finalidad de financiar la actividad de sus miembros en condiciones de fomento, y de terceros productores cuando cuente con la autorización de la ASFI.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

<table>
<tr><th>Descripción</th><th>Banco de Desarrollo Privado</th><th>Banco Múltiple</th><th>Banco PYME</th><th>Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta</th><th>Cooperativa de Ahorro y Crédito Societaria</th><th>Entidad Financiera de Vivienda</th><th>Institución Financiera de Desarrollo</th><th>Entidad Financiera Comunal</th></tr>
<tr><td>Constitución de capital</td><td colspan="3">– Los aportes de capital sólo podrán hacerse en efectivo.
– En ningún momento el capital pagado, será inferior al capital mínimo fijado por ley.
– Todo capital que exceda al mínimo establecido por ley, podrá ser suscrito y deberá ser pagado en el plazo máximo de un año.
– El aumento de capital, mediante el aporte de nuevos o antiguos accionistas o la capitalización de utilidades y reservas patrimoniales, deberá informarse a la ASFI.
Para reducir el capital se requerirá autorización de la ASFI.</td><td colspan="2">a) Aportes de los socios cooperativistas, representados por certificados de aportación.
b) Fondo de reserva constituido por los excedentes de percepción que arrojen los estados financieros.
c) Donaciones recibidas de libre disposición.</td><td>– El capital social estará representado por certificados de capital.
– El certificado da la calidad de socio a su tenedor y le otorga el derecho de voz y derecho a un voto.
– Podrán ser tenedores de certificados de capital solamente personas naturales.
– Los tenedores de certificados de capital podrán obtener préstamos de la entidad financiera de vivienda.</td><td>El Capital Social está conformado por capital fundacional y por capital ordinario. El capital fundacional es requisito de cumplimiento obligatorio para la creación y funcionamiento. El capital fundacional se constituirá con aportes de donación en efectivo a efectos de la creación y funcionamiento, cuyo monto debe alcanzar al capital mínimo. Está representado por certificados de capital fundacional y confieren derecho a un voto. El capital ordinario tiene carácter complementario. Es aportado por personas naturales o jurídicas con fines de fortalecimiento patrimonial y expansión. Estos aportes no podrán ser mayores al 95% del capital fundacional. Está representado por certificados de capital ordinario. Otorgan derecho a voto limitado y a participar en la asignación de las utilidades, en forma proporcional al capital ordinario aportado.</td><td>El capital social está conformado por capital comunal y por capital ordinario. La constitución del capital comunal es requisito de cumplimiento obligatorio para la creación y funcionamiento de la entidad financiera comunal. Se constituye con fondos de donación en efectivo y/o en especies, cuyo monto debe alcanzar al capital mínimo. Está reservada únicamente a una o más organizaciones de productores. Podrá ser fortalecido con donaciones de otras fuentes. El capital ordinario tiene carácter complementario sin constituir requisito para la creación y funcionamiento de la entidad financiera comunal. Es aportado por terceras personas naturales o jurídicas con fines de fortalecimiento patrimonial y expansión de la actividad financiera de la EFC. Están representados por certificados de aportación ordinaria de capital. Estos aportes no pueden ser mayores al 95% del capital comunal. Confieren derecho a participación en las utilidades en forma proporcional al capital aportado.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley de Servicios Financieros.

CAPÍTULO III

Regulación y supervisión de las microfinanzas en Bolivia

1. Consideraciones generales

Se entiende por "regulación financiera" el proceso de normar y supervisar la actividad de intermediación financiera. Este proceso comprende: la emisión de normas de constitución, funcionamiento, liquidación y cierre de las entidades financieras; la supervisión del cumplimiento de la normativa y el funcionamiento de las operaciones de las entidades financieras, en un marco de transparencia, a fin de precautelar el bien común; y la dictación de sanciones a las infracciones. La regulación financiera incluye a las entidades de prestación de servicios financieros y servicios auxiliares financieros.

En el inicio del proceso de desarrollo del esquema regulatorio y de supervisión propio al sector microfinanciero, a nivel de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), la actual Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), se mencionaba que la experiencia internacional había establecido que los principales objetivos (Trigo, 2004e) de los regímenes regulatorios y de supervisión eran los siguientes:

a) Promover y mantener la solidez y eficiencia del sistema financiero (no busca prevenir fracasos bancarios o proteger depósitos *per se*).
b) En la eventualidad de un fracaso bancario, buscar minimizar el daño al sistema financiero.
c) Reducir la posibilidad de transmisión de problemas sistémicos.
d) Mantener un sistema competitivo y flexible.
e) Propiciar la transparencia del sistema financiero proporcionando al público información detallada sobre la situación financiera de las entidades del sistema.

Según Ramón Rosales (2000), el marco conceptual de la regulación pública de las entidades financieras abarca dos campos: las normas y la supervisión. Las normas procuran promover la aplicación de sanas prácticas crediticias y financieras, y el eficiente funcionamiento de los organismos encargados de su supervisión. En esencia, los principios que orientan dichas normas son:

- Que las entidades financieras cuenten en todo momento con un patrimonio propio suficiente, aportado por personas naturales y jurídicas con un claro incentivo para conservarlo, como respaldo a sus depositantes y acreedores, y que sea adecuado a los riesgos asumidos por la entidad.
- Que las entidades cuenten en todo momento con recursos humanos calificados, sistemas y procesos que aseguren una gestión y resultados satisfactorios desde la perspectiva de los clientes y las entidades financieras.
- Que las entidades financieras diversifiquen sus riesgos, tanto en términos de prestatarios como de actividades económicas de destino del crédito.
- Que exista un marco expedito de salida del mercado para las entidades que no cumplan con las normas o que adopten políticas que distorsionan el mercado.

Para la supervisión, los organismos respectivos cuentan con tres facultades claves:

- Autorizar la constitución y otorgar licencias de funcionamiento de las entidades financieras.
- Controlar e inspeccionar sus operaciones, incluyendo la aprobación de normas sobre evaluación de activos y sus previsiones.
- Sancionar a las entidades y sus funcionarios que infrinjan el marco regulatorio, pudiendo inclusive asumir las funciones de sus gobiernos para disponer la liquidación forzosa de la entidad cuando el patrimonio no cumple con los mínimos requeridos o cuando la entidad ha entrado en una situación de cesación de pagos.

La evolución registrada en el proceso de estructuración del marco regulatorio y de supervisión para las microfinanzas ha sido

muy dinámica e innovadora en el contexto internacional. El ex Superintendente de Bancos y Entidades Financieras, Jacques Trigo, señalaba que, de manera general, un sistema de regulación prudencial (Trigo, 1998, Tomo I) debería abarcar:

a) Exigencias para la entrada al sistema bancario, reflejadas en el establecimiento de requisitos sobre el capital mínimo para la constitución de nuevas entidades y sobre la idoneidad de los accionistas principales, directores y la gestión principal.
b) La autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios sobre los requisitos mencionados y de rechazar solicitudes que no cumplan con los estándares establecidos.
c) Los supervisores bancarios deben tener la autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta de transferencia de participaciones accionarias.
d) Establecer riesgos compatibles con los elevados "apalancamientos" de los bancos, a través de la diversificación de la cartera de préstamos e inversiones, restricciones a los créditos vinculados (relacionados) y límites para los desfases entre activos y pasivos.
e) Determinar los requerimientos y límites para prevenir posibles problemas originados por los préstamos vinculados (relacionados), de manera de controlar y de reducir los riegos que conllevan.
f) Establecimiento de requerimientos mínimos de capital para entidades financieras que reflejen los riesgos asumidos y donde el requerimiento para operaciones en el ámbito internacional no debe ser menor a los estándares establecidos en el Acuerdo de Basilea.
g) Pleno aprovisionamiento de los riesgos de pérdida de los bancos conforme a políticas de evaluación y calificación de sus activos, principalmente la cartera.
h) Una parte fundamental del sistema de supervisión debe ser la evaluación independiente de los procedimientos y políticas de las entidades financieras relacionadas con la operación financiera.
i) La imposición de límites y/o cargos específicos de capital ante exposiciones a niveles elevados de riesgo.

j) Mantenimiento del capital de los bancos mediante la suspensión de intereses devengados sobre préstamos riesgosos, reposición expedita de capital ante pérdida no provisionada y requisitos de capital concordantes con el riesgo de los activos.
k) Transparencia de la información mediante la publicación periódica de los estados financieros y mediante la utilización de indicadores financieros.
l) La recolección, revisión y análisis de informes de manera independiente, ya sea por medio de trabajo de gabinete, inspecciones o auditores externos.
m) Práctica de una supervisión global, para aplicar adecuadamente las normas prudenciales a todos los rubros de los negocios realizados por las entidades financieras, incluyendo sus sucursales y subsidiarias en el extranjero.
n) Las entidades deben establecer los controles internos adecuados como arreglo para la delegación de responsabilidades y su autorregulación.
o) Clara determinación de la condición de insolvencia de un banco en el procedimiento de liquidación, así como orden de procedencia en el pago de depósitos y obligaciones con el patrimonio remanente.

2. ¿Cómo surgió la necesidad de la regulación del sector microfinanciero?

Existen al menos tres razones que han originado, entre los años 1991 y 1995, el surgimiento de la regulación microfinanciera en Bolivia: a) la necesidad de las instituciones de acceder a la captación de ahorro; b) la existencia de una demanda de "formalización financiera" para la prestación de servicios financieros por parte de las ONGs Financieras; y c) la perentoriedad de establecer una respuesta estatal innovadora de regulación para un sector emergente.

Pero además, la necesidad de las microfinancieras de acceder a la captación de ahorro — promovida por la Fundación PRODEM— quedó planteada, en términos reales, a partir de la creación de Banco Sol.

Por otra parte, en 1984, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), bajo el liderazgo de Fernando Romero, promovió la conformación de un programa crediticio en La Paz. Luego, con el concurso de influyentes hombres de empresa, Romero constituyó la

Fundación PRODEM, con financiamiento parcial de la cooperación extranjera.

En ese periodo, la segunda mitad de la década de los años ochenta, en un entorno de "liberalización financiera" promovida por la nueva política económica, las ONGs financieras, entre ellas PRODEM, promovieron la masificación del microcrédito, con gran éxito de cobertura. Estas instituciones dirigieron sus actividades a la atención de las necesidades del "sector informal": los microempresarios, los pequeños comerciantes, los trabajadores por cuenta propia del sector de servicios, los artesanos y los pequeños productores agropecuarios. No obstante el éxito alcanzado por las ONGs, en general, y por PRODEM en particular, estas entidades confrontaron restricciones de financiamiento que, sumadas a su imposibilidad de captar ahorro, llevaron a PRODEM a conformar un banco comercial, que nació en 1992: el Banco Sol.

La experiencia de PRODEM con la creación de Banco Sol no constituyó un fenómeno aislado, formó parte de un proceso generado por las ONGs financieras que, entre 1991 y 1997, habían demandado su "formalización financiera". Como describen Birbuet y Burgoa (2001), este proceso fue estimulado por la posibilidad de canalizar recursos estatales para los segmentos atendidos por las microfinancieras: en 1990, la Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo (ANED) encara un estudio para la constitución de un banco de segundo piso; en mayo de 1991, PRODEM presenta a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) su proyecto para constituir el Banco Solidario (Banco Sol); a principios de 1992, IDEPRO, FIE y un consorcio de ONGs, realizan estudios separados para constituir cajas bancarias.

Luego, en 1993, esta demanda de formalización llega hasta el Parlamento, y se consigue que se mencione y se incorpore a las ONGs (o Instituciones Privadas de Desarrollo Social) en el Artículo 81 de la Ley de Bancos (Ley 1488), promulgada ese año.

Posteriormente, a fines de ese año, la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (FINRURAL) presenta a la SBEF su primera propuesta de Reglamento para Entidades Financieras No Bancarias, elaborada por Facet Andina; luego, ante el cambio en la conducción de la SBEF, y con el asesoramiento del consultor Salomón Eid, se presenta nuevamente una propuesta para un Reglamento de Fiscalización de las ONGs financieras rurales.

En 1995, y bajo el liderazgo de FINRURAL, se elaboran en el denominado Grupo DRU, los "Lineamientos para una Política hacia un Sistema Financiero Rural", propuesta que es asumida por el Gobierno en la negociaciones del Club de París con la cooperación internacional. Finalmente, en febrero de 1997, FINRURAL presenta al Ministerio de Hacienda una propuesta de Decreto Supremo (DS) para establecer el "Marco Jurídico y Reglamentario para las Instituciones Privadas de Desarrollo u Organizaciones no Gubernamentales como Entidades Financieras No Bancarias". Este decreto planteaba regular a estas instituciones al amparo de la Ley de Bancos de 1993, es decir, reglamentando su Artículo 81.

En ese periodo (1991-1995), paralelamente a las gestiones realizadas por las ONGs, el Gobierno fue definiendo la política pública de regulación del sector microfinanciero. Al mismo tiempo, este sector vivió un proceso de maduración y cambios marcado por tres figuras legales sucesivas: las Cajas Bancarias, los Bancos Departamentales y, finalmente, los Fondos Financieros Privados.

En ese proceso, y desde la perspectiva estatal, la primera propuesta gubernamental a la demanda de la que estamos hablando fue la emisión del DS 22734 de febrero de 1991. Este decreto, que nunca entró en vigencia, proponía la constitución de las referidas Cajas Bancarias, análogas a las Cajas Rurales y Municipales promovidas por la cooperación alemana en Perú.

Luego, en el marco de las discusiones de la Ley de Bancos de 1993, se concibió la opción de constituir los también referidos Bancos Departamentales. Esta opción no prosperó porque el Gobierno adoptó la estrategia de promover la figura legal de los Fondos Financieros Privados, contemplada también en el Artículo 81 de la LBEF de 1993. Así, se emitió el DS 24000 de mayo de 1995 que reglamenta la constitución y funcionamiento de estas entidades como sociedades anónimas.

3. Fases de la regulación del sector microfinanciero boliviano entre 1991 y 2012

La evolución de la regulación de las microfinanzas entre 1991 y 2012 presenta dos fases claramente diferenciadas, tal como puede apreciarse en Cuadro 12.

Cuadro 12
Fases de la Regulación de las Microfinanzas en Bolivia

Primera Fase: Visión de Desarrollo con Enfoque Empresarial 1991-2001			Segunda Fase: Visión y Mandato Social 2004 al presente		
Periodo de Gestación de la Regulación Especializada: 1991-1995.	⇨	Regulación de Microfinanzas con Visión de Desarrollo y Enfoque Empresarial: 1995-2001.	Periodo preparatorio Autoregulación: 2004-2007.	⇨	Regulación de Microfinanzas con Visión y Mandato Social: 2008 adelante.
⇧		⇧	⇧		⇧
a) Necesidad de IMFs a acceder a servicios de ahorro.		a) Incorporación de FFP y luego conversión a banco.	a) Adhesión voluntaria.		a) Incorporación de IFDs.
b) Demanda de "formalización financiera" de IMFs.		b) Masificación y servicios financieros integrales (crédito, ahorro, pagos).	b) Proceso Preparatorio y Transitorio para Regulación.		b) Mayor penetración y profundización financiera.
c) Impostergabilidad de respuesta estatal de regulación para el sector emergente.		c) Focalización en cobertura a MyPE.	c) Mecanismos de Supervisión privada.		c) Complementación microcrédito y servicios de desarrollo humano.

Fuente: Elaboración propia.

La primera fase corresponde a la Regulación de las Microfinanzas con Visión de Desarrollo y Enfoque Empresarial, cuya expresión representativa y emblemática es la reglamentación de la figura de Fondo Financiero Privado con el DS 24000, de mayo de 1995, y que luego se jerarquiza en la Ley 2297 de diciembre de 2001. Como ya se mencionó, la gestación o germinación de este marco regulatorio especializado respondió a una demanda genuina de formalización de las ONGs emergentes en microcrédito. La demanda respondía a dos objetivos: obtener el acceso a la captación de ahorros del público y exigirle al Estado una respuesta normativa innovadora. Así, entre 1995 y 2001, se viabiliza y desarrolla la primera generación de una normativa microfinanciera que busca, en esencia, consolidar el funcionamiento de entidades financieras especializadas en microfinanzas para atender la demanda de servicios financieros de un sector con mucho potencial: la micro y pequeña empresa. Para ello, por supuesto, era necesario establecer el referido marco regulatorio. El cumplimiento de los objetivos y los resultados obtenidos en esta primera fase se abordan más adelante.

La segunda fase en el desarrollo del proceso que aquí tratamos es el que corresponde a la Regulación de las Microfinanzas de Visión y Mandato Social. Esta fase tiene como expresión representativa y simbólica el reconocimiento de la figura de "Institución Financiera de Desarrollo" (IFD) en el marco de la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993. Este reconocimiento se hizo efectivo con la Resolución 034/2008 de 10 de marzo de 2008 de la entonces SBEF y tuvo una enorme trascendencia en el devenir futuro de las IFDs.

La esencia de esta fase es la incorporación de las IFDs a la regulación manteniendo su estatus jurídico de entidades civiles privadas de carácter no lucrativo, con la expectativa de que, bajo esta situación, preservarían su mandato social y facilitarían el proceso de mayor penetración financiera en el país, posibilitando que, a través de sus intervenciones y tecnologías crediticias, se llegara a grupos vulnerables, como es el de las mujeres y población rural. Esta fase se encuentra aún en implementación y la revisión de su avance y resultados parciales se abordan más adelante.

4. Resultados agregados del modelo de Regulación de Visión de Desarrollo con Enfoque Empresarial

El modelo de Regulación de Visión de Desarrollo con Enfoque Empresarial ha generado resultados sumamente exitosos. En primer lugar, es imprescindible resaltar, valorar y ratificar, que este marco de regulación y supervisión especializado en microfinanzas —desarrollado en Bolivia en el periodo 1995-2001— constituye el primero en su género a nivel regional.

Desde el inicio, se estableció una reglamentación clara de ingreso a la actividad de intermediación financiera, y con el tiempo se fue estructurando un conjunto de regulaciones de naturaleza prudencial que han normado la permanencia y la salida de la actividad microfinanciera bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). Bajo esa reglamentación se promovió en al país tanto la competencia en el mercado con reglas homogéneas, como la transparencia mediante la entrega de información adecuada.

El éxito del modelo de regulación, que se encuentra entre uno de los factores determinantes que ha posibilitado *el milagro de inclusión financiera*, debe ser evaluado y medido considerando los siguientes objetivos explícitos e implícitos: a) Implantación del marco regulatorio de carácter prudencial especializado para las microfinanzas; b) Consolidación de la institucionalidad conformada por Entidades Especializadas en Microfinanzas; c) Prestación y desarrollo de los servicios financieros integrales de ahorro, crédito y pagos focalizados en la micro y pequeña empresa (MyPE); y d) Eficiencia y compromiso social en la intervención de estas entidades especializadas cuyo resultado se traduzca en mejores condiciones de servicio y acceso.

4.1. Implantación del marco regulatorio de carácter prudencial

La Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras[18] (RNBEF) de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero

18 La Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras (RNBEF) está estructurada en Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Artículos. Contiene la recopilación temática de toda la normativa vigente emitida desde 1987, año de la restitución de la ex Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, actual ASFI, como organismo autónomo de regulación y control del sector financiero.

(ASFI) define a las normas prudenciales como los "actos oficiales (leyes, reglamentos y políticas o procedimientos sancionados por el Estado) que: i) promueven la solidez de las Entidades Financieras a través de un control adecuado de los riesgos y un sistema eficaz de gestión interna, y ii) protegen a los ahorristas frente al fraude y práctica dolosa velando porque los agentes financieros cumplan sus obligaciones fiduciarias".

Bolivia cuenta, por medio de la RNBEF, con un conjunto ordenado de toda la normativa prudencial y de control respecto a la constitución, funcionamiento y operación de las entidades de intermediación financiera. Esta normativa ha sido reconocida en el marco de la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993 y se encuentra en el presente en proceso de "migración" hacia la Ley del Sistema Financiero (LSF) de 2013. En relación a la RNBEF, es preciso resaltar, primero, que toda la normativa prudencial establecida para el conjunto del sistema de intermediación financiera es totalmente aplicable a las entidades financieras de microfinanzas; es igualmente necesario destacar, en segundo lugar, que en la normativa general se puede apreciar la integración total y plena de la normativa prudencial establecida para regular y supervisar la actividad microfinanciera, y que, por supuesto, es plenamente aplicable a todas las otras entidades financieras aun así no sean del sector microfinanciero. Con esto se quiere decir que un banco especializado en microfinanzas, o un Fondo Financiero Privado (FFP), debe dar cumplimiento a toda la normativa prudencial del Sistema Financiero Nacional (SFN) y a la propia establecida para la actividad microfinanciera. Por su parte, un banco comercial corporativo, si incursiona en actividades de microfinanzas, está obligado a acatar la normativa especializada. En estos casos, un aspecto limitante para estas entidades bancarias comerciales ha sido y es la carencia de tecnologías financieras adecuadas para trabajar en el nicho de mercado atendido por el sector microfinanciero.

En términos generales, la RNBEF, en lo referido a la constitución, funcionamiento, autorización, regularización, liquidación e intervención de entidades financieras, incorpora el tratamiento de los FFPs e IFDs y, dentro las Empresas de Servicios Auxiliares Financieros, se incluye el Reglamento para los Burós de Información Crediticia (BIC), el que, por distintas razones que se abordan más adelante, se limita al microcrédito y al crédito de consumo. Debe señalarse, asimismo, que los aspectos contenidos en la normativa prudencial

sobre las operaciones, regulación de riesgos, consumidor financiero, e información de entidades supervisadas, entre otros, son acatados por las microfinancieras reguladas.

De manera específica, la normativa prudencial propia al sector microfinanciero, que se ha ido desarrollando, modificando y perfeccionando en el tiempo, está compuesta por una serie de disposiciones que presentamos a continuación en forma de un listado referencial:

Colocaciones

- Reglamento para Operaciones de Microcrédito Debidamente Garantizadas.
- Reglamento para Operaciones de Consumo Debidamente Garantizadas.
- Reglamento para Operaciones de Microcrédito Otorgadas Bajo la Tecnología de Banca Comunal (gestionada por las IFD).
- Reglamento para Operaciones de Crédito Agropecuario y Crédito Agropecuario Debidamente Garantizado (gestionada por las IFD).
- Reglamento para Entidades de Intermediación Financiera que actúan como Tomadores de Seguros Colectivos.
- Reglamento de Operaciones de Crédito de Vivienda sin Garantía Hipotecaria debidamente garantizadas.

Gestión de Riesgos

- Directrices Básicas de la Gestión Integral de Riesgos.
- Directrices Básicas para la Gestión de un Buen Gobierno Corporativo.

Atención a Clientes y Usuarios

- Reglamento para la Atención del Cliente y Usuario.
- Reglamento para el Tiempo de Atención a Clientes y Usuarios en las Entidades Supervisadas.

Transparencia de la Información

- Reglamento de Transparencia de la Información.
- Reglamento de Tasas de Interés.

4.2. Consolidación de la institucionalidad especializada en microfinanzas

El modelo de regulación ha posibilitado la existencia consolidada de ocho entidades especializadas en microfinanzas, de las cuales cuatro son bancos especializados y cuatro Fondos Financieros Privados (FFPs) a diciembre de 2012. La implementación del proceso fue gradual y progresiva, tanto en la otorgación de licencias de funcionamiento, servicios autorizados y aprobación de la expansión de agencias autorizadas, como en la autorización de conversión a bancos.

Es importante señalar que detrás de estas entidades especializadas en microfinanzas participan, a nivel de promotores y accionistas, ONGs de profundo y compromiso social con los servicios financieros inclusivos, inversionistas sociales, empresarios privados e inversionistas extranjeros que apuestan por la inclusión financiera esperando retornos financieros razonables.

Debe destacarse también que uno de los factores gravitantes para la consolidación de la institucionalidad de estas entidades ha sido el incremento patrimonial sostenido en base a la capitalización de las utilidades obtenidas. Los otros factores que han incidido en este resultado son: la aplicación de sana y buenas prácticas de gobierno corporativo, el profesionalismo y compromiso social en la administración, y el alto nivel de formación y adiestramiento de sus recursos humanos.

Para alcanzar ese resultado, las entidades han tenido que cumplir estrictamente las exigencias de la LBEF y la regulación prudencial, que son rigurosas y expresas en cuanto a capital social y al nivel del Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP). Así, la exigencia de capital mínimo para la constitución de los bancos es de 5.500.000 de Derechos Especiales de Giro (DEG), y de 630.000 DEG para el caso de los Fondos Financieros Privados (FFP). Estas cifras equivalen a cerca de diez y un millón de dólares, respectivamente. Por otro lado, las entidades de intermediación financiera deben asegurar, en su funcionamiento y administración, que su CAP, calculado en función de su Patrimonio Neto, sea equivalente a por lo menos el 10% del total de sus activos y contingentes, ponderados en función de sus riesgos. Asimismo, el mantenimiento del CAP mínimo del 10%, en función de su evolución, crecimiento y expansión, es una exigencia prudencial que debe ser respetada por las entidades financieras reguladas.

En el contexto descrito, el incremento del capital social y del patrimonio neto de las entidades de intermediación financiera, para respaldar su crecimiento y expansión, son imprescindibles para garantizar, en todo momento, no sólo el cumplimiento de la regulación prudencial, sino, sobre todo, para evidenciar que dichas entidades están gestionando adecuadamente su crecimiento y expansión, sin poner en riesgo su capital ni su estabilidad y sanidad financiera, factores que garantizan el resguardo y la devolución de los ahorros de sus depositantes. Para ello, las entidades de intermediación financiera tienen dos fuentes principales para incrementar su capital: inyección de capital fresco y reinversión de parte o del total de las utilidades generadas.

En el Cuadro 13 se puede apreciar la evolución de los principales indicadores del sistema microfinanciero regulado: crecimiento de cartera, capital social, utilidades, capitalización de utilidades e inyección de capital fresco, rentabilidad de su capital (ROE) y el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP).

En base a la información del Cuadro 13, se pueden establecer las siguientes conclusiones generales:

- La cartera del Sistema Microfinanciero regulado registra una tasa de crecimiento anual del 22% en el periodo 1998-2012; ese nivel de crecimiento se halla adecuadamente respaldado con un capital social suficiente que también creció, en el mismo periodo, en el 21% anual.
- El Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) del sistema se ha mantenido por encima de la exigencia de la regulación prudencial y ha registrado, históricamente, un promedio del 12,7%en el periodo analizado. Asimismo, el CAP ha presentado, en todos los años, un nivel mayor al exigido por la regulación prudencial boliviana y se ha situado por encima de los estándares internacionales recomendados.
- El sistema microfinanciero ha generado utilidades razonables en el periodo 2002-2012: el 16% de la rentabilidad de su capital (ROE). Esto ha sido posible por sus buenas prácticas y por el profesionalismo de su administración, que ha presentado niveles de morosidad altamente encomiables para las entidades y sus clientes.
- El crecimiento institucional se ha cimentado en un incremento patrimonial y de capitalización sostenido. En el periodo

1998-2011, los bancos especializados en microfinanzas y los FFPs han registrado un incremento de su capital social en $us197,7 millones, mientras que las utilidades acumuladas fueron de $us225,6 millones, lo que demuestra, de manera incuestionable, que lo que se ha ganado se ha reinvertido para aumentar la escala de las operaciones e impulsar la expansión del mercado financiero y el crecimiento de la industria.

– El índice de capitalización de los bancos especializados en microfinanzas y de los FFPs para el periodo 1998-2011, en base a la reinversión de sus utilidades e inyección de capital fresco, es del 88%. Este comportamiento de reinversión de utilidades refleja el compromiso de estas entidades para aumentar la cobertura de servicios y la inclusión financiera, beneficiando cada vez más a un número mayor de clientes y usuarios de los servicios financieros.

A riesgo de ser machacón, y a partir de los datos analizados, cabe reiterar lo más importante y significativo de esas cifras: es sencillamente incuestionable que lo que se ha ganado en el sistema se ha reinvertido, y se lo ha hecho con un único propósito: aumentar la escala de las operaciones e impulsar la expansión del mercado financiero y el crecimiento de la industria.

4.3. Prestación de servicios financieros integrales para la MyPE

Considerando la gradualidad con que fueron autorizados y habilitados los servicios de ahorro, el incremento de las captaciones del público fue el elemento más exitoso del modelo. Esto prueba que los pobres ahorran y que tienen una demanda concreta por instrumentos financieros para colocar ese ahorro. De los $us45 millones registrados en el inicio del proceso, en 1995, se pasó a $us127 millones en 2001, a $us366 millones en 2005, a $us1.844 millones en diciembre de 2010, y a $us3.095 millones en diciembre de 2012 (Gráfico 10).

Este crecimiento espectacular del ahorro promovido por las microfinancieras reguladas es ejemplar en la historia financiera de Bolivia, sobre todo por haber demostrado que el ahorro popular masivo es posible en las economías emergentes. En efecto, el proceso de multiplicación del número de cuentas de ahorro, abiertas y habilitadas por los clientes de ahorro, pasó de 91.450 en diciembre de 2001, a 430.085 cuentas en 2005, a 2.003.274 en diciembre de 2010, y a 2.710.817 en diciembre de 2012, tal como se observa en el Gráfico 11.

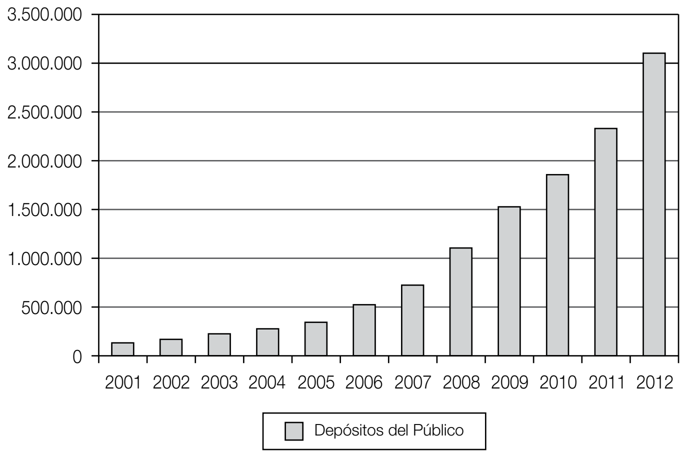
Cuadro 13
Sistema Microfinanciero Regulado
Evolución del Capital Social y la Capitalización de Utilidades e Inyección de Aportes Frescos
(En miles de dólares americanos)

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1998/2012
Cartera	247.241	189.589	203.192	229.221	237.430	313.688	389.380	516.585	661.242	900.948	1.278.232	1.528.204	1.893.016	2.536.687	3.301.306	
Crecimiento Cartera		-23,3%	7,2%	12,8%	3,6%	32,1%	24,1%	32,7%	28,0%	36,3%	41,9%	19,6%	23,9%	34,0%	30,1%	22%
Capital Social	16.284	21.148	28.377	29.392	32.143	34.158	43.945	52.447	61.941	78.153	112.024	143.183	154.437	185.463	214.075	
Crecimiento Capital Social		29,9%	34,2%	3,6%	9,4%	6,3%	28,7%	19,3%	18,1%	26,2%	43,3%	27,8%	7,9%	20,1%	15,4%	21%
Utilidades	5.345	2.032	219	-1.248	1.171	6.431	9.392	10.745	13.303	20.057	15.237	34.051	44.973	63.946		225.654
Capitalización		4.864	7.230	1.015	2.751	2.015	9.787	8.502	9.494	16.212	33.871	31.159	11.254	31.026	28.612	197.791
%		91%	356%	463%	-220%	172%	152%	91%	88%	122%	169%	204%	33%	69%	45%	88%
Evolución ROE					4,63%	12,75%	15,38%	15,72%	16,46%	20,26%	9,77%	18,46%	20,82%	23,50%	18,26%	16,0%
Evolución CAP				16,83%	12,63%	13,73%	12,46%	12,29%	11,71%	11,67%	12,51%	12,77%	12,33%	11,83%	11,93%	12,7%

Fuente: ASFI y ASOFIN.

Gráfico 10
Evolución de las Captaciones de Ahorro del Público en miles de $us

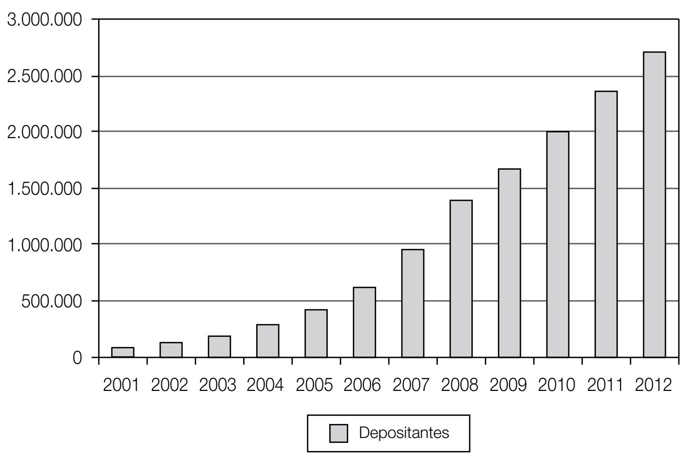
2001	166.639
2002	188.147
2003	235.883
2004	294.231
2005	365.602
2006	528.421
2007	737.888
2008	1.094.248
2009	1.531.214
2010	1.843.999
2011	2.338.779
2012	3.094.905



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASOFIN.

Gráfico 11
Número de Clientes de Depósitos (Cuentas de ahorro y DPF)

Gestión	Deposi-tantes
2001	91.450
2002	136.959
2003	194.992
2004	299.334
2005	430.085
2006	624.624
2007	963.252
2008	1.398.339
2009	1.678.580
2010	2.003.274
2011	2.365.266
2012	2.710.817



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASOFIN.

Este proceso, además, no tiene parangón en otros países donde el sector microfinanciero también tiene relevancia. El tamaño promedio del depósito en 2001 corresponde a $us1.822; luego, en 2005, baja a $us850, aumentando ligeramente a $us920 en 2010, y a $us1.142 en 2012. Estas cifras evidencian que el posicionamiento de las microfinancieras es el ahorro popular de base.

Por su parte, y gracias a la importancia de las captaciones, la relación entre depósitos y cartera pasó del 51% en 1999, al 63% en 2001, y al 93% en diciembre de 2012. Esto significa que se cubre la cartera con las propias captaciones, independizando a las entidades de las fuentes externas de financiamiento. Además, el incremento del ahorro se tradujo en una disminución de los costos de fondeo para las entidades reguladas, como se verá más adelante.

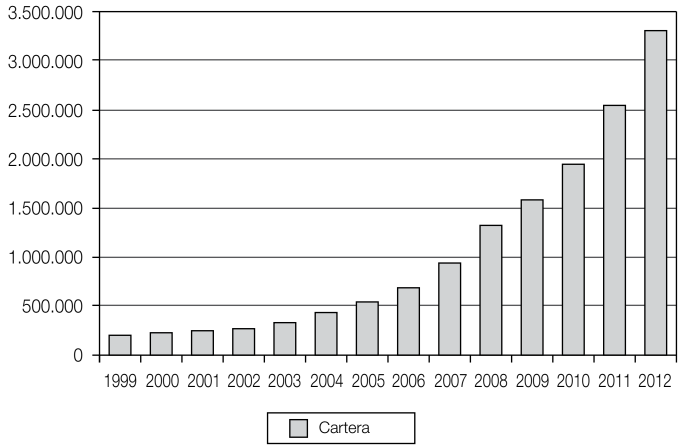
Por otro, lado, los resultados en materia de cartera y número de prestatarios son también exitosos. El proceso se inicia con Banco Sol, la primera institución microfinanciera regulada, que en 1992 registró una cartera de $us8,7 millones y 24.952 prestatarios atendidos (FINRURAL, 2003). Luego, en diciembre de 1999, año en que se constituye ASOFIN, la asociación de las microfinancieras reguladas, la cartera de éstas era de $us214 millones. Esa misma cartera, a diciembre de 2005, fue de $us551 millones, y luego de $us1.954 millones en diciembre de 2010. La diferencia con el presente es sencillamente abismal: la cartera ha llegado a la cifra récord de $us3.316 millones a diciembre de 2012, tal como se aprecia en el Gráfico 12.

Por su parte, el número de prestatarios, que el año 2000 era de 199.505, ha pasado a 308.806 en 2005, a 548.721 en 2010 y ha llegado a los 714.756 prestatarios en diciembre de 2012. El tamaño promedio de los préstamos, a su vez, ha registrado aumentos en el tiempo, evidenciando que los negocios de los prestatarios han crecido con los años, demandando volúmenes de crédito mayores para atender sus necesidades. Esta evolución fenomenal, que expresa la masificación de las microfinanzas bolivianas, puede apreciarse en el Gráfico 13.

De manera complementaria, debe resaltarse el posicionamiento de la cartera del sistema microfinanciero regulado en operaciones de microcrédito destinadas, prioritariamente, al sector de la micro y pequeña empresa.

Gráfico 12
Evolución de la Cartera del Sistema Microfinanciero Regulado en millones de $us

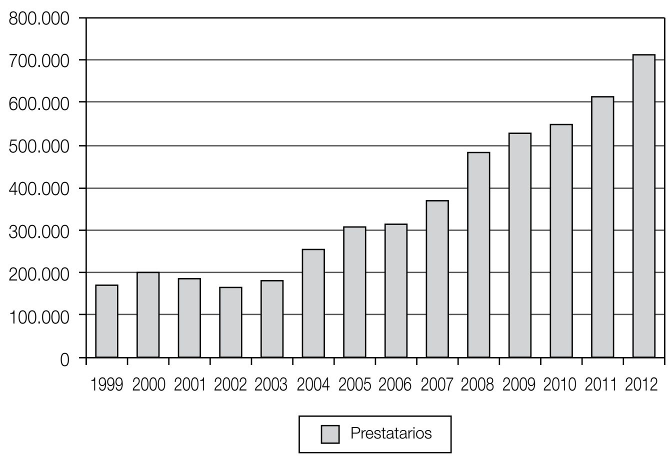
Gestión	Cartera
1999	214.069
2000	234.408
2001	257.036
2002	280.283
2003	341.268
2004	438.847
2005	551.223
2006	697.680
2007	945.502
2008	1.331.431
2009	1.588.293
2010	1.953.694
2011	2.552.602
2012	3.316.383



Fuente: Elaboración propia, con datos de ASOFIN.

Gráfico 13
Evolución del Número de Prestatarios del Sistema Microfinanciero Regulado

Gestión	Presta-tarios
1999	171.883
2000	199.505
2001	187.082
2002	166.809
2003	182.626
2004	255.520
2005	308.806
2006	315.920
2007	370.324
2008	484.455
2009	529.954
2010	548.721
2011	615.492
2012	714.756



Fuente: Elaboración propia, con datos de ASOFIN.

4.4. Eficiencia y compromiso social

La disminución de los costos de administración respecto a la cartera, y la disminución permanente de las tasas de interés de los préstamos, son las pruebas palpables de la eficiencia con que se ha administrado y desenvuelto el sector. Estos dos indicadores expresan también el compromiso social del sector hacia sus clientes, en el sentido de concederles servicios de crédito en condiciones de acceso cada vez mejores.

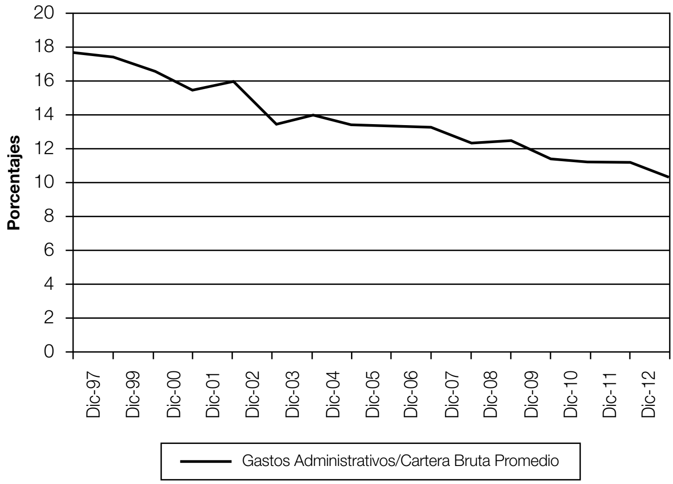
Considerando la información desde 1997, se observa una disminución de costos real, tal como se muestra en el Gráfico 14, donde se presenta la relación de gastos administrativos respecto de la cartera bruta promedio, lo que constituye una ganancia de escala. En 1997, este ratio (gastos administrativos/cartera bruta promedio) se encontraba en un promedio del 17,7%, para luego bajar al 11,1% en diciembre de 2010, y situarse en el 10,3% en diciembre de 2012.

Desde otra perspectiva, la disminución en los costos se tradujo en una disminución de la tasa de interés a los clientes. La relación de los ingresos financieros con la cartera bruta promedio pasó del 29,6%, en 1998, al 21,4% en diciembre de 2005, y al 19,2% en diciembre de 2010, para luego bajar mucho más en diciembre de 2012, cuando se sitúa en el 17,1%. Por otra parte, la evolución del indicador de ingresos de cartera respecto de la cartera bruta promedio, pasa del 22,2%, en 2003, al 20,97% en diciembre de 2005, al 19% en diciembre de 2010, para luego bajar hasta el 16,9% en diciembre de 2012. Debe señalarse, además, que de la tendencia decreciente de estos indicadores es importante resaltar la mínima diferencia entre los dos tipos de indicadores, ingresos financieros e ingresos de cartera, algo que evidencia que las entidades especializadas en microfinanzas cumplen a cabalidad con su mandato de intermediación financiera, puesto que casi el total de sus ingresos corresponden a cartera colocada. El conjunto de estas cifras se observa en el Gráfico 15.

El balance, finalmente, señala que la disminución de las tasas de interés para los préstamos es otro de los resultados exitosos del modelo. Sobre la base de reglas claras, se promovió una sana competencia, induciendo a las entidades microfinancieras a buscar medios y maneras para bajar sistemáticamente y permanentemente las tasas de interés. Las tasas del sector microfinanciero regulado —hay que destacarlo—, son las más bajas en su género en el continente.

Gráfico 14
Evolución de los Gastos Administrativos/Cartera Bruta Promedio

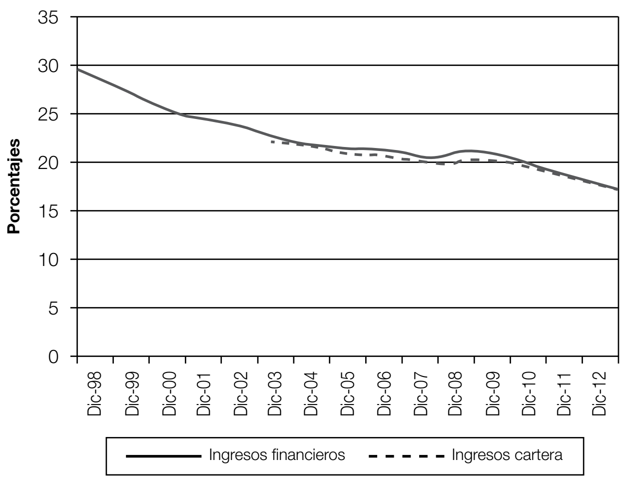
Gestión	Gastos Administrativos /Cartera Bruta Promedio
dic-97	17,7%
dic-98	17,4%
dic-99	16,6%
dic-00	15,5%
dic-01	15,8%
dic-02	13,5%
dic-03	13,9%
dic-04	13,5%
dic-05	13,5%
dic-06	13,2%
dic-07	12,3%
dic-08	12,4%
dic-09	11,4%
dic-10	11,1%
dic-11	11,2%
dic-12	10,3%



Fuente: Elaboración propia, con datos de ASOFIN.

Gráfico 15
Ingresos Financieros y de Cartera/Cartera Bruta Promedio (Tasa Activa)

Gestión	Ingresos financieros	Ingresos cartera
dic-98	29,6%	
dic-99	28,0%	
dic-00	25,9%	
dic-01	24,7%	
dic-02	24,0%	
dic-03	22,6%	22,2%
dic-04	21,7%	21,4%
dic-05	21,4%	20,9%
dic-06	21,4%	20,7%
dic-07	20,7%	19,7%
dic-08	20,9%	20,1%
dic-09	20,4%	19,8%
dic-10	19,2%	19,0%
dic-11	18,1%	17,9%
dic-12	17,1%	16,9%



Fuente: Elaboración propia, con datos de ASOFIN.

Esta situación es corroborada por medios especializados de la región, como el *MIX Market* y el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP), la asociación de organizaciones líderes que buscan avanzar en la inclusión financiera. Dicho brevemente: lo que el sistema ganó en eficiencia se tradujo en menores tasas de interés para los préstamos, lo que equivale a decir que la eficiencia se volcó al compromiso social.

4.5. Cumplimiento de misión y mandato futuro

Incuestionablemente, las instituciones microfinancieras reguladas han revolucionado la cobertura de servicios financieros en el país, mejorando permanentemente las condiciones de servicio, disminuyendo progresivamente las tasas de interés activas que en 1995 superaban el 40% anual y que hoy están por debajo del 17%. Las microfinancieras que ingresaron en el proceso la regulación como Fondo Financiero Privado (FFP) o banco de microfinanzas, cumplieron su misión de diversificar y masificar los servicios financieros para la micro y la pequeña empresa. Observando los resultados previamente presentados, no sólo demuestran el éxito del modelo de Regulación de Visión de Desarrollo con Enfoque Empresarial, sino que evidencian *el milagro de inclusión financiera* descrito en estas páginas.

Desde una perspectiva autocrítica, sin embargo, es necesario reconocer los desafíos futuros para este sector, especialmente en lo que se refiere a la atención de las áreas rurales, donde existe una mayor pobreza relativa, y a la necesidad de apoyar, con mayor dinamismo, al sector productivo. En el presente, éstos son los mayores desafíos para las microfinanzas bolivianas.

Es pertinente precisar y resaltar, además, que las microfinancieras reguladas respondieron exitosamente al reto de masificar y diversificar los servicios financieros, y que beneficiaron a miles de clientes desatendidos por la banca convencional. Efectivamente, se logró desarrollar el ahorro y multiplicar la cobertura de los servicios de crédito, generando oportunidades de negocios. Es evidente, también, que las microfinancieras obtuvieron resultados financieros altamente satisfactorios, y resulta igualmente incuestionable que las ganancias obtenidas fueron capitalizadas para el incremento patrimonial de las instituciones, lo que les ha permitido crecer y expandirse. En suma, a pesar del déficit de cobertura rural y atención parcial del sector productivo, las

microfinancieras reguladas promovieron, hay que reiterarlo, *el milagro de inclusión financiera* que caracteriza al sistema en su conjunto.

5. Origen, características y resultados del Sistema de Autorregulación

En el marco del proceso de adecuación a la regulación de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs), es importante resaltar el origen, objetivos, características de funcionamiento y los resultados del sistema de autorregulación. FINRURAL promovió un sistema de autorregulación con el objeto de preparar a sus socias y facilitar su tránsito hacia la regulación estatal. Su origen data de 1999, como una reacción de las ONGs afiliadas a FINRURAL a lo propuesto en el "Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera" que, en su versión final, aprobada en diciembre de 2001, excluyó a estas instituciones de la jurisdicción de la ley de bancos de entonces (LBEF, de 2003) y, entonces, les cerró las puertas a la intermediación financiera (Marconi, 2004a).

El sistema de autorregulación, en cuanto mecanismo de control y supervisión, además de normar el funcionamiento de las instituciones no reguladas, respetaba la heterogeneidad del sector y permitía que conservara la misión social con la que fueron concebidas las entidades involucradas[19]. En este proceso se distinguen dos fases (Mompó, 2004): Una *primera fase de diseño* (2000-2002), que incluyó en su alcance tanto a ONGs como a cooperativas de ahorro y crédito, e implicó la realización de un conjunto de sondeos institucionales, estudios y eventos de concertación previa que permitieron definir las premisas para el funcionamiento del sistema. En la *segunda fase,* denominada como *de pre-arranque* (2003-2004), se desarrolló el concepto y los mecanismos de supervisión privada, y en ella participaron exclusivamente las ONGs financieras.

El punto de arranque formal del proceso, corresponde a la suscripción del histórico documento "Acta de Adhesión al Sistema de Autorregulación", de fecha 13 de febrero de 2004, en el que se

---

19 Esta iniciativa fue apoyada desde sus inicios por el Programa de Apoyo al Sector Financiero (PROFIN) de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE). Posteriormente se adhirió a este esfuerzo el FONDESIF, con recursos del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) de la Comisión Europea, Componente Microfinanzas Rurales.

redefinió la estrategia de implementación del sistema. Este documento establecía obligaciones inexcusables para quienes se incorporaban al sistema, dentro de un periodo de adecuación de cuatro años: 2004-2007. El sistema se articuló en base a los siguientes objetivos:

- Aumentar la credibilidad de las instituciones con el consiguiente acceso a mayores recursos y a una diversificación de los servicios.
- Promover el mejoramiento de la administración, así como de la eficiencia, eficacia y efectividad de las instituciones.
- Fomentar un desarrollo sano y equilibrado del sector microfinanciero, promoviendo la sostenibilidad y permanencia de las IFDs.
- Preparar y facilitar la integración de las instituciones al sistema supervisado.

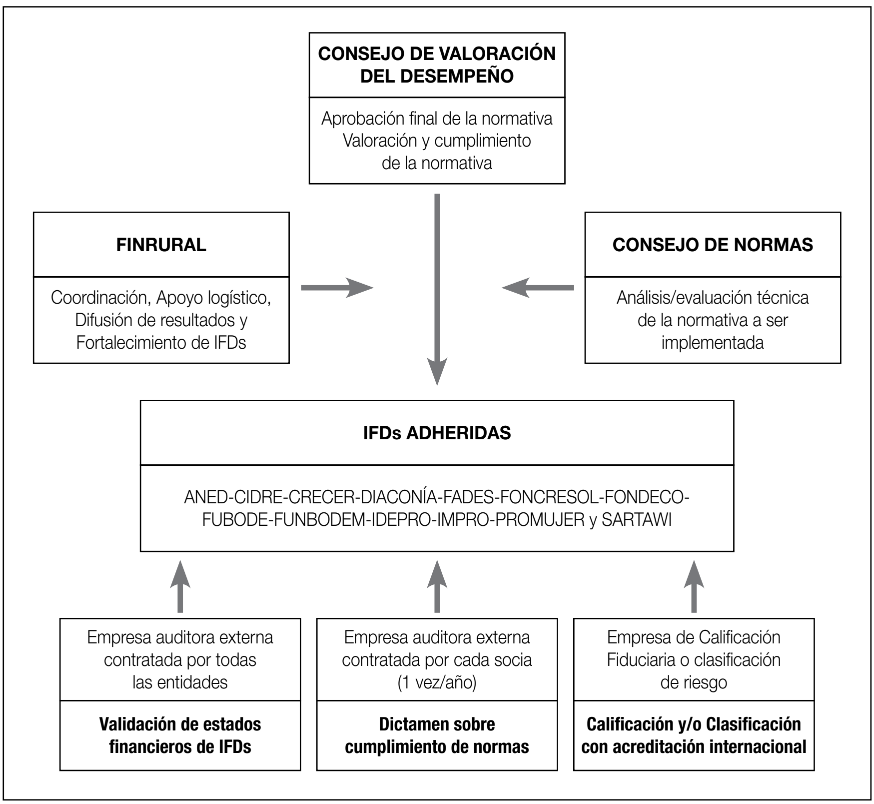
Las características del proceso de autorregulación fueron: a) adhesión voluntaria de las IFDs al sistema mediante un convenio privado (2004); b) cumplimiento obligatorio e inexcusable de las normas y la admisión de que lo contrario implicaba una sanción social; c) asimilación de la naturaleza transitoria y preparatoria del sistema, orientado a facilitar la incorporación de las instituciones a la regulación estatal; y d) adopción de un periodo de adecuación realista y razonable de cuatro años para el cumplimiento de los estándares de sana administración de riesgos y medidas previsionales.

La evolución del sistema incluyó acciones orientadas a operar los cuatro componentes establecidos: 1) normas y estándares únicos; 2) supervisión para facilitar y monitorear la correcta aplicación de la normativa y el fortalecimiento de las entidades; 3) rating de empresas externas de calificación fiduciaria y/o de riesgo; y 4) difusión. La interacción de los cuatro componentes y su relación con los mecanismos institucionales establecidos figuran en el Gráfico 16.

En relación a los resultados del sistema de autorregulación, es importante recordar que cuando arrancó el proceso de formalización de las microfinanzas, en mayo de 1995, en base al DS 24000, el camino de la política pública era de una sola vía: conversión de las ONGs financieras en entidades comerciales de carácter lucrativo. Éste es el contexto en que deben evaluarse los resultados del sistema de autorregulación. Su principal resultado es haber recuperado y preservado el enfoque de microfinanzas con visión social, manteniendo

la filosofía de las intervenciones, es decir, generar oportunidades de desarrollo para la unidad económica, la familia y el cliente, y no únicamente viabilizar un servicio financiero sostenible en un entorno de pobreza. Esta manera de concebir el sistema de autorregulación se tradujo en las siguientes acciones concretas: a) acompañar efectivamente el crédito con intervenciones tendentes al desarrollo humano y en materia de educación, salud y alimentación (banca comunal en CRECER y PROMUJER); b) expansión rural y atención al sector productivo de base campesina con servicios de asistencia técnica, proporcionados en alianza con otros actores; c) complementación del crédito con servicios de desarrollo empresarial; y d) reinversión de los excedentes en la ampliación y expansión de los servicios.

Gráfico 16
Marco institucional



Fuente: FINRURAL.

Bajo esas premisas, los resultados del sistema de autorregulación en cuatro años son incuestionables. Las IFDs adoptaron una normativa única, igual a la del sistema regulado por la SBEF/ASFI. La supervisión y el rating del sistema se realizaron con el concurso de supervisores y calificadores independientes y con auditorías externas de cumplimiento de normas del sistema y calificación fiduciaria y/o de riesgos. El proceso se transparentó también con mecanismos de difusión (web y boletines públicos mensuales), una medida que permitió comparar la información suministrada por el sistema con la de la SBEF.

Adicionalmente, el sistema de autorregulación ha generado una competencia abierta bajo un marco regulatorio sin exclusiones. Es más, en el plano reglamentario, ha permitido la generación de normas especializadas para promover la diversificación de los servicios financieros, su complementación con servicios de desarrollo humano y, lo más importante, ha facilitado la profundización de la penetración financiera, alentando la atención a clientes pobres, mujeres y al sector productivo de base campesina.

Las normas claves en todo el proceso fueron los reglamentos de calificación y evaluación de cartera agropecuaria, por una parte, y los que corresponden a la banca comunal, por otra. Hoy, ambas reglamentaciones han sido adoptadas por la regulación estatal.

En síntesis, los principales logros de la autorregulación fueron:

– **Resultados financieros satisfactorios:** Durante el periodo 2004-2007, la rentabilidad sobre activos y patrimonio del sistema se mantuvo, en promedio, en el 4,43% y el 11,68%, respectivamente. Ambos resultados son encomiables considerando los fuertes gastos en que incurrieron las IFDs por las exigencias del sistema de autorregulación. Estos resultados son aún más encomiables si se considera que la cobertura de clientes, así como la participación en el mercado, pasó del 28% del sistema financiero, en 2000-2003, al 31% para el periodo 2004-2007.
– **Mejoras en la gestión financiera:** Entre los resultados relevantes corresponde resaltar el comportamiento del indicador Autosuficiencia Operativa[20], que del 82,23% registrado en el

20 Este indicador mide la relación entre los ingresos financieros y la sumatoria de gastos financieros más las previsiones y los costos operacionales.

periodo precedente, 2000-2003, se incrementó al 94,02% en el periodo 2004-2007. Por su parte, la mora cayó del 11,4% —que fue el promedio del periodo 2000-2003— al 5,73% en el periodo 2004-2007. En base a este resultado, otro indicador que refleja una adecuada gestión financiera es la cobertura de previsiones, que mide la relación entre previsiones y cartera en mora, y que creció del 60,42% en el periodo 2000-2003, al 108,07% en el periodo 2004-2007.

– **Atención privilegiada a mujeres y al sector productivo rural:** Durante este periodo (2004-2007), el número de clientes mujeres en el sistema ha sido significativo, pues ha alcanzado el 25% del sistema financiero en su conjunto. Del total de la clientela atendida por las IFDs, las mujeres representan el 79% (2003-2007), el 87% en las ciudades y el 67% en el campo. Estos resultados son atribuibles al enfoque de dos IFDs: CRECER y PROMUJER. Por otro lado, el apoyo de las IFDs al sector productivo es igualmente significativo: el 23% de la cartera urbana y el 53% de la cartera rural entre 2004 y 2007. Estos resultados confirman que las IFDs tienen un enfoque productivo, en particular en beneficio de los productores campesinos que representan la proporción más relevante de la cartera rural. Este enfoque fue fuertemente apoyado por el sistema de autorregulación a través de la metodología de calificación y evaluación de la cartera agropecuaria, por ejemplo.
– **Mayor penetración financiera:** Para medir el grado de penetración financiera se considera el mapa de cobertura de prestación de los servicios financieros por municipio, clasificado por su nivel de pobreza. Se considera, además, la información registrada entre los años 2000 y 2007, tomando en cuenta que este último año (2007) es el año de cierre del sistema de autorregulación. Tal como se observa en el Cuadro 14, el número de municipios atendidos por las entidades financieras aumentó de 111 a 151, sobre un total de 327 municipios, de los cuales 176 no tenían entidad financiera alguna. Es decir que, en este periodo, el número de agencias se incrementó en el 26%, resultado en el que incide el comportamiento de las IFDs que aumentaron sus agencias en el 47%, cuando los bancos comerciales y mutuales, en dirección contraria, se retiraban de algunos municipios. Este incremento es todavía más significativo en el campo, pues llega al 50%.

Cuadro 14
Evolución de Municipios Atendidos por entidades financieras
(en Número de Municipios)

Instituciones	2000			2007			Variación %		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Bancos comerciales	44	10	54	37	10	47	**-19%**	**0%**	**-15%**
Mutuales	10	10	20	6	9	15	**-67%**	**-11%**	**-33%**
COOP	31	7	38	33	8	41	**6%**	**13%**	**7%**
IMFs	40	10	50	53	10	63	**25%**	**0%**	**21%**
IFDS	63	9	72	125	10	135	**50%**	**10%**	**47%**
Total SFN	101	10	111	141	10	151	**28%**	**0%**	**26%**
Sin atención	216	0	216	176	0	176	**-23%**	**0%**	**-23%**
Total	**317**	**10**	**327**	**317**	**10**	**327**	**0%**	**0%**	**0%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE, SBEF y FINRURAL.

6. Avance y resultados en el proceso de adecuación a la regulación

A diciembre de 2012, catorce IFDs y 57 CAC Societarias se encontraban en proceso de adecuación a la regulación para ser incorporadas a este ámbito. La adecuación ha sido concebida como un proceso en dos etapas: la obtención del Certificado de Adecuación, primero, y luego la obtención de la Licencia de Funcionamiento. A partir de la información correspondiente al mes de diciembre de 2008, estas entidades deben remitir a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), en formato electrónico, los Estados Financieros correspondientes al cierre de cada mes hasta el día 20 del mes siguiente (se remiten en el formato establecido por la ASFI). Adicionalmente, al final de cada gestión deben presentar el informe de Auditoría Externa correspondiente a la gestión.

En el caso de las IFDs, la *Etapa 1*, que corresponde a la obtención del Certificado de Adecuación, exige el cumplimiento de las siguientes fases:

a) Diagnóstico de Requisitos, que se ejecuta contratando una firma inscrita en el Registro de Firmas de Auditoría Externa de ASFI, para que efectúe el diagnóstico y la evaluación sobre la capacidad de la IFD para cumplir con los requisitos operativos y documentales;
b) Elaboración del Plan de Acción en base al diagnóstico. Este plan debe considerar, como mínimo, lo siguiente: cronograma para separar de la IFD aquellas actividades no financieras que no forman parte de su tecnología crediticia propia; cronograma de cumplimiento de las recomendaciones del diagnóstico; y adecuación a límites establecidos en el Reglamento;
c) Evaluación del Plan de Acción y emisión del Certificado de Adecuación, previa evaluación Técnico/Legal y visita de inspección de ASFI.

Por otra parte, la IFD que cuente con su Certificado de Adecuación, además de actividades regulares de crédito, puede administrar fideicomisos en calidad de fiduciarios, previo cumplimiento de requisitos y luego de constituirse como corresponsal financiero conforme el Reglamento para Corresponsalías de Entidades Supervisadas.

En cuanto a la *Etapa 2*, de otorgación de la Licencia de Funcionamiento, ésta se inicia con la obtención del Certificado de Adecuación y concluye con la obtención de la Licencia de Funcionamiento emitida por ASFI. Con dicha licencia, la IFD queda incorporada al ámbito de regulación y supervisión de la ASFI y es considerada como entidad de intermediación financiera no bancaria autorizada. Mientras no cuente con la Licencia de Funcionamiento, la IFD no se encuentra habilitada para captar depósitos del público. El plazo para obtener la Licencia de Funcionamiento, una vez obtenido el Certificado de Adecuación, es de 24 meses, plazo que podrá ser ampliado previa evaluación técnica y legal de ASFI.

En el caso de las CAC (Cooperativas de Ahorro y Crédito) Societarias, existe un procedimiento equivalente al de las IFDs. Durante el proceso de adecuación, estas entidades sólo pueden realizar las operaciones establecidas en el Decreto Supremo 25703 de 14 de marzo de 2000, además de la captación de ahorro de sus socios a través de certificados de aportación voluntarios.

En el Cuadro 15 puede apreciarse el nivel de avance en el proceso de adecuación para las IFDs y las CAC societarias:

Cuadro 15
Nivel de avance en el Proceso de Adecuación
(IFDs y CAC societarias)

Departamento	Con certificado de adecuación		Sin certificado de adecuación	
	IFD	CAC Societaria	IFD	CAC societaria
La Paz	5	2	4	4
Cochabamba	2	6		8
Santa Cruz	2	5	1	22
Chuquisaca		1		2
Beni				1
Tarija		2		1
Oruro				3
Total	**9**	**16**	**5**	**41**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de página web de ASFI.

CAPÍTULO IV

Cobertura e impactos de las microfinanzas

1. Actores, servicios y productos

El Sistema Financiero Nacional (SFN) está estructurado sobre la base de tres tipos de instituciones: las entidades financieras de primer piso —respaldadas por sus respectivos gremios—, las instituciones financieras de segundo piso y las empresas de servicios auxiliares financieros. Hoy, el SFN desarrolla sus actividades en el marco de las políticas financieras que define el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y bajo la regulación del Banco Central de Bolivia (BCB), la Autoridad del Sistema Financiero (ASFI) y la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). En el SFN conviven, actualmente, entidades financieras que se encuentran reguladas, otras en proceso de adecuación a la regulación y varias que funcionan al margen de la regulación.

Se espera, en el futuro inmediato, la reconfiguración del SFN bajo los preceptos de la Ley de Servicios Financieros (LSF) de agosto de 2013 y la sujeción a las definiciones constitucionales en materia de política financiera que, en esencia, son las siguientes: a) Diversificación de la plataforma de actores de la oferta de servicios, tomando en cuenta la presencia de la banca pública y de las entidades financieras no bancarias con fines de inversión socialmente productiva, además de otras categorías; b) Participación del Estado en la prestación de servicios financieros de manera directa, a nivel central y regional; c) Priorización de la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción; y d) Redefinición de la regulación bajo criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa y,

en especial, bajo el precepto de que la intermediación financiera, la prestación de servicios financieros y toda otra actividad vinculada al manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado.

Actualmente, en el nivel de entidades financieras de primer piso, denominadas genéricamente como bancos, funcionan seis bancos comerciales corporativos, dos bancos de microfinanzas, tres bancos extranjeros y un banco público, todos ellos agrupados en ASOBAN, la asociación gremial financiera más antigua (fue fundada en 1957). Bajo la figura de entidades financieras especializadas en microfinanzas, y aglutinadas en la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN), creada en 1999, existen cuatro bancos (dos de ellos son también socios de ASOBAN), cuatro Fondos Financieros Privados (FFPs), uno de ellos no forma parte de ASOFIN, y una fundación de carácter no lucrativo que no se encuentra bajo regulación. Bajo la modalidad de Mutuales de Ahorro y Préstamo para vivienda (MAP) funcionan siete entidades, varias de ellas asociadas a la asociación gremial de dichas Mutuales, UNIVIV, creada en 1993. Entre las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) existen las cooperativas abiertas y societarias. Las cooperativas abiertas son 24 y funcionan bajo la fiscalización de la ASFI. Las cooperativas societarias son 57 y se encuentran en proceso de adecuación a la regulación. En este ámbito, la asociación de cooperativas mejor estructurada es la Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEBOCAC). Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IDFs) que operan en el país, 14 en total, se encuentran en proceso de adecuación a la regulación; 13 de estas entidades se agrupan en la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (FINRURAL), fundada en 1993. Finalmente, en los últimos años han emergido tres entidades financieras de productores en los sectores de quinua, café y cacao; estas entidades se agrupan en la asociación de entidades financieras de los productores (FINDEPRO) y buscan integrarse a la regulación de la Ley de Servicios Financieros bajo la figura de Entidades Financieras Comunitarias.

A nivel de entidades financieras de segundo piso opera el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), creado el 1 de enero de 2007. El BDP es la primera forma de intervención estatal en el sector financiero nacional y responde a las políticas del primer Gobierno del presidente Evo Morales. La estructura de negocios del BDP es atípica para un

banco de desarrollo convencional: no es un banco de segundo piso, en tanto asume el riesgo de las actividades de otorgación de crédito, y se asemeja más a un banco mayorista que usa a los bancos y entidades financieras como intermediarios minoristas. Con la LSF, el BDP asumirá también funciones de la banca de primer piso. Existen también entidades privadas de segundo piso. Una de ellas es la Fundación para la Producción (FUNDAPRO), que es una fundación sin fines de lucro. Luego, operan con el sector instituciones de carácter multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Adicionalmente, operan en el país fuentes alternativas de financiamiento de segundo piso que tienen origen en países del norte. En el año 2008 se han identificado 19 fuentes de financiamiento directo a las microfinanzas, principalmente a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs). Algunas de estas entidades tienen oficinas de representación en el país y otras manejan sus operaciones desde sus sedes en el extranjero. Finalmente, está también, en este nivel de entidades financieras de segundo piso, el Fondo de Desarrollo Financiero (FONDESIF), que ha asumido roles diversos durante estos años y que según el DS 28999 de enero de 2007 debió entrar en un proceso de disolución gradual hasta su liquidación definitiva. Se preveía que todas las actividades realizadas por el FONDESIF serían transferidas al BDP, pero esto aún no ha ocurrido.

Entre la entidades de servicios auxiliares financieros e instituciones de apoyo figuran las siguientes: a) almacenes generales de depósito; b) empresas de arrendamiento financiero; c) cámaras de compensación (cheques); d) centros de administración de tarjetas de débito y crédito; e) burós de información crediticia; y f) empresas de transporte de valores.

En el Cuadro 16 se observa, de manera simplificada, los servicios y productos financieros ofertados por los diferentes actores del SFN. El cuadro refleja la tendencia que siguen los servicios autorizados por la ASFI, el posicionamiento en nichos de mercado y la especialización en función de sus tecnologías financieras, principalmente las de crédito.

En este acápite, y a partir de la estructura del Sistema Financiero Nacional (SFN), describiremos los impactos y efectos del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB), que se ha articulado como una verdadera industria integrada, en la economía boliviana. Esos impactos y efectos son de distinta envergadura, y aquí analizamos los

Cuadro 16
Servicios y Productos del Sistema Financiero Nacional (SFN)

Servicios y Productos	BANCOS		FFPs	CACs		MAP	IFDs
	Comerciales	Microfinanzas		Abiertas	Societarias		
Ahorro							
Caja de Ahorro	•	•	•	•		•	
DPF	•	•	•	•		•	
Cuenta Corriente	•	•	•				
Crédito							
Empresarial	•						
Hipotecario de Vivienda	•					•	
Vivienda sin garantía hipotecaria		•	•				•
Microcrédito	•	•	•	•	•		•
Microcrédito Debidamente Garantizado		•	•				•
Consumo	•	•	•	•	•	•	•
Consumo Debidamente Garantizado		•	•				•
PYME	•	•	•	•		•	
Servicios de pago							
Empleado Público	•						
Pago de servicios básicos	•	•	•	•	•	•	•
Pagos y transferencias electrónicas							
Tarjetas de Débito	•	•	•	•			
Tarjetas de Crédito	•	•	•	•			
Banca electrónica	•	•					
Remesas externas	•	•	•	•		•	•
Giros locales	•	•	•	•	•	•	•

Fuente: En base a información de la oferta de servicios de las entidades financieras.

siguientes: a) Ampliación de la capacidad y cobertura de servicios financieros; b) Expansión y diversificación del mercado de microcrédito; c) Cobertura de la cartera del microcrédito por departamentos; d) Cobertura del microcrédito en número de prestatarios por departamento, e) Impacto en la generación de empleo; f) Generación de oportunidades para la mujer; g) Creación de Empleos Directos y Permanentes en el Sistema Microfinanciero; f) Aceleración de la bancarización rural; y g) Impacto en el crecimiento económico.

2. Ampliación de la capacidad y cobertura de los servicios financieros

Entre 1990 y 2012, un periodo de 22 años, la red de sucursales y agencias del SFN ha crecido sostenidamente y ha registrado una tasa de crecimiento promedio anual del 9,2%; esa misma tasa, a nivel urbano, fue del 9,1%, y del 14,5% a nivel rural. El Sistema Bancario Comercial (SBC), en el mismo periodo y para los mismos conceptos, ha registrado una tasa de crecimiento promedio anual del 3,9% a nivel urbano y del 13,6% a nivel rural. Por su parte, el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB), en el mismo periodo, ha registrado una tasa del 32,6% a nivel general, del 48,5% en el área urbana y del 28,9% a nivel rural. A partir de estos datos, no cabe duda alguna que en el periodo 1990-2012 el SMB se ha constituido en la "locomotora" de la expansión del SFN en cuanto a la capacidad instalada de sucursales y agencias en los diferentes puntos del país, tal como se puede apreciar en el Cuadro 17.

Hay que reconocer, sin embargo, que el crecimiento de la cantidad de sucursales y agencias en el sistema, en cuanto a su estructura y composición, oculta significativas diferencias. En efecto, las agencias urbanas de los bancos responden a los requerimientos del mercado y de la regulación en términos de infraestructura, servicios, facilidades de atención, seguridad, comunicación, etc., mientras que, en el caso de las agencias urbanas de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFSs), la situación es totalmente diferente porque no prestan servicios de depósitos y tienen menores facilidades. A nivel rural, las diferencias son menores.

Después de esta necesaria aclaración, los cambios de estructura y composición en el número de agencias y sucursales del SFN, en el periodo1990-2012, pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Hacia el año 1990, el Sistema Bancario Comercial (SBC) tenía el 51,4% del total de agencias en el SFN; el Sistema Bancario Estatal (SBE), en ese mismo año, tenía el 47,1% de las agencias, y el SMB representaba apenas el 1,4%. En 2012, veintidós años después, la situación se ha invertido completamente: el SMB tiene el 64,2% de las agencias en el SFN, el SBC el 17,9% y el SBE reaparece con el 5,5%, tal como se observa en el Gráfico 17 (el cambio en la tendencia se produce hacia el año 2000). El Gráfico 18 registra ese mismo comportamiento, pero en cifras absolutas.
b) Hasta el año 2000, la supremacía del SBC ya era indiscutible, tanto en el número de agencias urbanas como rurales, pero la confirmación de la tendencia se produce después del año 2000 y hasta el año 2012, cuando la supremacía del SMB, respecto del SBC, crece año tras año (Gráficos 19 y 20).

La información analizada muestra, de manera evidente e incuestionable, que la ampliación de la capacidad y cobertura de servicios financieros del SFN entre 1990 y 2012 es atribuible, en gran medida, al crecimiento y comportamiento del SMB. Los resultados obtenidos son ponderables, por cuanto fueron alcanzados con esfuerzo de todas las entidades del sector. Los resultados son aún más ponderables por cuanto los mismos han permitido a Bolivia posicionarse en la región como uno de los países de mayor profundización y penetración financiera.

No obstante estos destacables resultados para el país, el SMB tiene un desafío y una oportunidad para avanzar en el proceso de aumentar y acelerar el nivel de bancarización del país. En efecto, en base a la información de la ASFI a diciembre de 2012, sobre los niveles de bancarización de las 287 localidades consideradas, todas ellas con una población mayor a los 2.000 habitantes, el 57% de estas localidades tiene al menos un Punto de Atención Financiera (PAF); consiguientemente, el restante 43% tiene un nivel de bancarización nula. Ahí se encuentran el desafío y la oportunidad.

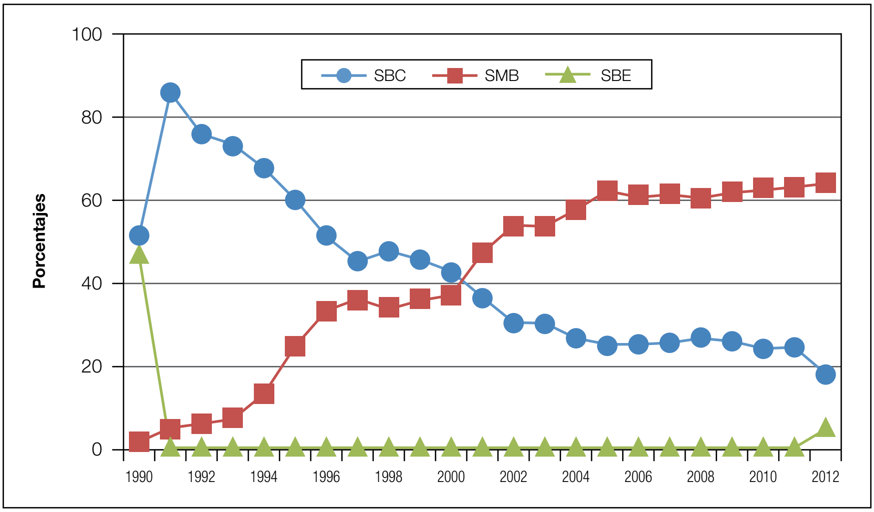
Esta información, considerando los Puntos de Atención Financiera (PAF) de las entidades de intermediación financiera y aquellas que han recibido su certificado de adecuación como IFDs y cooperativas societarias, clasifica a las localidades en niveles de bancarización *Nula*, *Baja*, *Media* y *Alta*. Esta clasificación, a nivel departamental, figura en el Cuadro 18.

Cuadro 17
Evolución de Agencias del Sistema Financiero Nacional: 1990-2010

Agencias sistema		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sistema bancario comercial	Subtotal	142	156	183	249	244	241	247	239	314	349	276	223	196	208	207	205	238	251	270	297	308	341	276
	Urbanas	121	136	171	208	198	183	192	212	252	269	211	186	155	162	159	157	183	195	211	233	241	268	238
	Rurales	21	20	12	41	46	58	55	27	62	80	65	37	41	46	48	48	55	56	59	64	67	73	38
Sistema bancario estatal	Subtotal	130	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85
	Urbanas	36																						45
	Rurales	94																						40
Sistema de mutuales de ahorro y préstamo	Subtotal	-	17	21	27	24	24	27	33	34	36	37	42	45	41	44	33	37	38	33	34	37	39	41
	Urbanas	-	15	17	20	18	17	20	24	25	26	27	32	36	34	37	29	32	32	30	31	33	35	37
	Rurales	-	2	4	7	6	7	7	9	9	10	10	10	9	7	7	4	5	6	3	3	4	4	4
Cooperativas de ahorro y crédito abiertas	Subtotal	-	-	23	41	45	38	45	68	86	103	92	57	60	70	74	73	89	91	93	106	129	137	149
	Urbanas	-	-	18	32	33	24	26	37	53	68	52	35	32	40	37	33	46	48	48	54	63	65	72
	Rurales	-	-	5	9	12	14	19	31	33	35	40	22	28	30	37	40	43	43	45	52	66	72	77
Sistema microfinanciero regulado	Subtotal	-	-	-	-	-	37	52	58	82	89	139	138	156	171	192	237	259	282	333	403	452	529	611
	Urbanas	-	-	-	-	-	37	51	52	70	80	93	90	105	119	133	160	177	193	227	260	299	341	385
	Rurales	-	-	-	-	-	-	1	6	12	9	46	48	51	52	59	77	82	89	106	143	153	188	226
Instituciones financieras de desarrollo	Subtotal	4	9	15	25	48	62	105	131	144	185	100	152	187	196	244	267	309	316	274	306	347	351	378
	Urbanas	1	5	8	10	17	24	51	52	49	69	50	58	73	76	104	108	123	139	153	170	176	180	189
	Rurales	3	4	7	15	31	38	54	79	95	116	50	94	114	120	140	159	186	177	121	136	171	171	189
Total SFN	**Subtotal**	**276**	**182**	**242**	**342**	**361**	**402**	**476**	**529**	**660**	**762**	**644**	**612**	**644**	**686**	**761**	**815**	**932**	**978**	**1.003**	**1.146**	**1.273**	**1.397**	**1.540**
	Urbanas	**158**	**156**	**214**	**270**	**266**	**285**	**340**	**377**	**449**	**512**	**433**	**401**	**401**	**431**	**470**	**487**	**561**	**607**	**669**	**748**	**812**	**889**	**966**
	Rurales	**118**	**26**	**28**	**72**	**95**	**117**	**136**	**152**	**211**	**250**	**211**	**211**	**243**	**255**	**291**	**328**	**371**	**371**	**334**	**398**	**461**	**508**	**574**

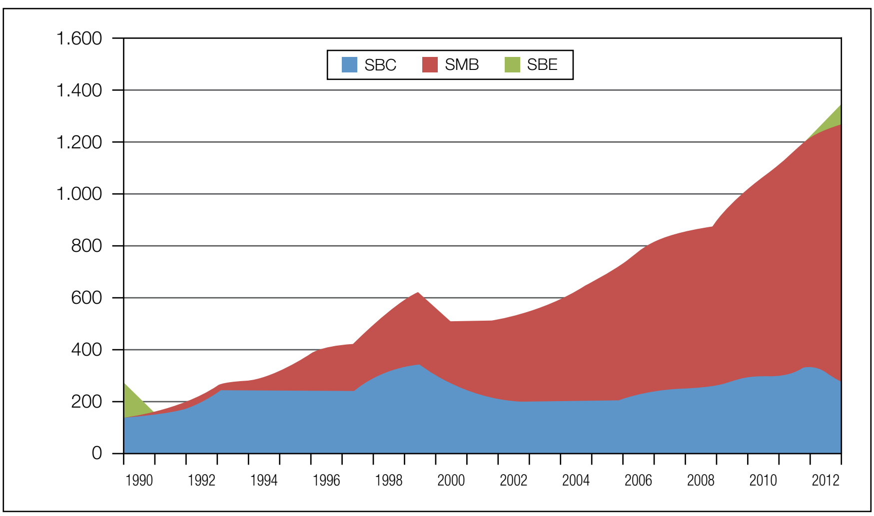
Fuente: SBEF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 17
Evolución de las Agencias del SBC, el SMB y el SBE: 1990-2012
Participación en el SFN (%)



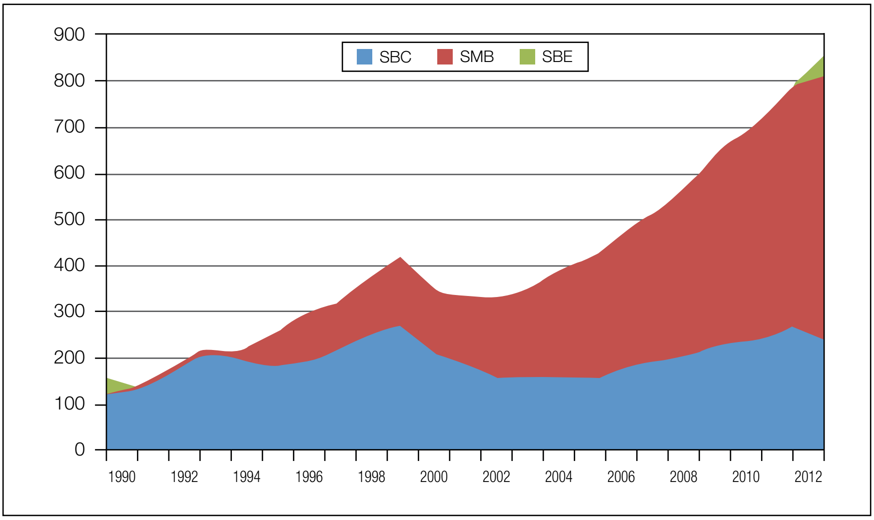
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 18
Evolución del Número de Agencias del SBC, el SMB y el SBE: 1990-2012



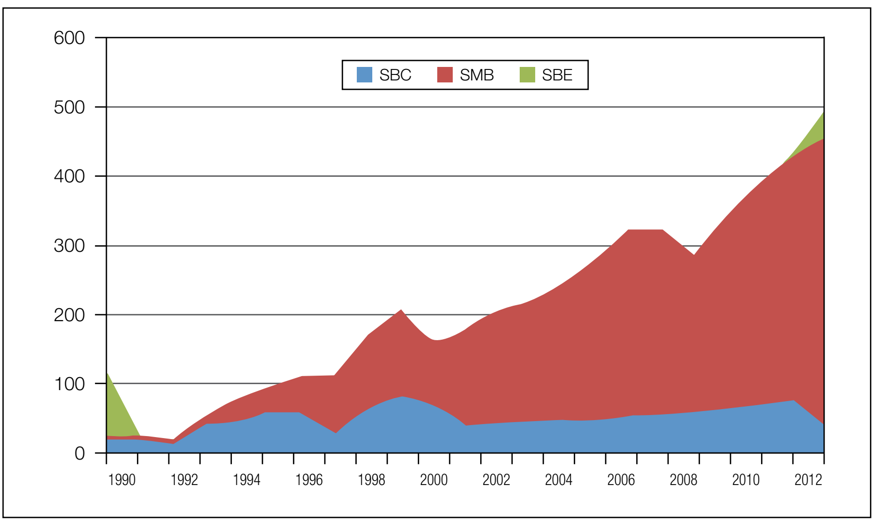
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 19
Evolución de Agencias Urbanas del SBC, el SMB y el SBE: 1990-2012



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 20
Evolución de Agencias Rurales del SBC, el SMB y el SBE: 1990-2012



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Cuadro 18
Bolivia. Nivel de Bancarización al 31 de diciembre de 2012
Localidades con más de dos mil habitantes
Bancos, FFPs, Cooperativas y Mutuales e IFDs y CACS con Certificado de Adecuación

Departa-mento	No. PAF	No. de locali-dades	Bancarización				Total con PAF	Banca-rización Nula (%)
			Nula	Baja	Media	Alta		
Beni	**82**	**19**	**6**	**0**	**12**	**1**	**13**	**32%**
Urbana	30	1			1		1	0%
Rural	52	18	6	0	11	1	12	33%
Chuquisaca	**92**	**15**	**2**	**0**	**13**	**0**	**13**	**13%**
Urbana	61	1			1		1	0%
Rural	31	14	2	0	12	0	12	14%
Cochabamba	**324**	**55**	**29**	**2**	**23**	**1**	**26**	**53%**
Urbana	200	1			1		1	0%
Rural	124	54	29	2	22	1	25	54%
La Paz	**515**	**48**	**14**	**0**	**28**	**6**	**34**	**29%**
Urbana	278	1			1		1	0%
Rural	237	47	14	0	27	6	33	30%
Oruro	**63**	**11**	**7**	**0**	**4**	**0**	**4**	**64%**
Urbana	53	1			1		1	0%
Rural	10	10	7	0	3	0	3	70%
Pando	**21**	**5**	**1**	**0**	**4**	**0**	**4**	**20%**
Urbana	18	1			1		1	0%
Rural	3	4	1	0	3	0	3	25%
Potosí	**82**	**23**	**9**	**0**	**12**	**2**	**14**	**39%**
Urbana	37	1			1		1	0%
Rural	45	22	9	0	11	2	13	41%
Santa Cruz	**553**	**97**	**51**	**4**	**42**	**0**	**46**	**53%**
Urbana	382	1			1		1	0%
Rural	171	96	51	4	41		45	53%
Tarija	**127**	**14**	**4**	**0**	**5**	**5**	**10**	**29%**
Urbana	72	1			1		1	0%
Rural	55	13	4	0	4	5	9	31%
Bolivia	***1.859***	***287***	***123***	***6***	***143***	***15***	***164***	***43%***
Urbana	1.131	9	0	0	9	0	9	0%
Rural	728	278	123	6	134	15	155	44%
		100%	43%	2%	50%	5%	57%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASFI.

El Cuadro 18 permite concluir que el nivel de bancarización *Nula* se concentra en el área rural. Allí, el 44% de las localidades con población mayor a 2.000 habitantes (estimación para diciembre de 2012) no cuenta con PAFs. Las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que en conjunto tienen 860 Puntos de Atención Financiera (PAF), representan el 46% del total del SFN, lo que refleja un alto nivel de concentración en esas tres principales ciudades del país.

A su vez, los departamentos donde la falta de cobertura es mayor al promedio nacional son: Oruro (70%), Santa Cruz (53%), y Cochabamba (54%). Otro dato significativo: el 50% de las localidades enlistadas (287) presenta un nivel de bancarización *Media*. Todos estos datos pueden observarse en el "Mapa de Bancarización" de la ASFI (Mapa 1).

3. Expansión y diversificación del Mercado de Microcrédito

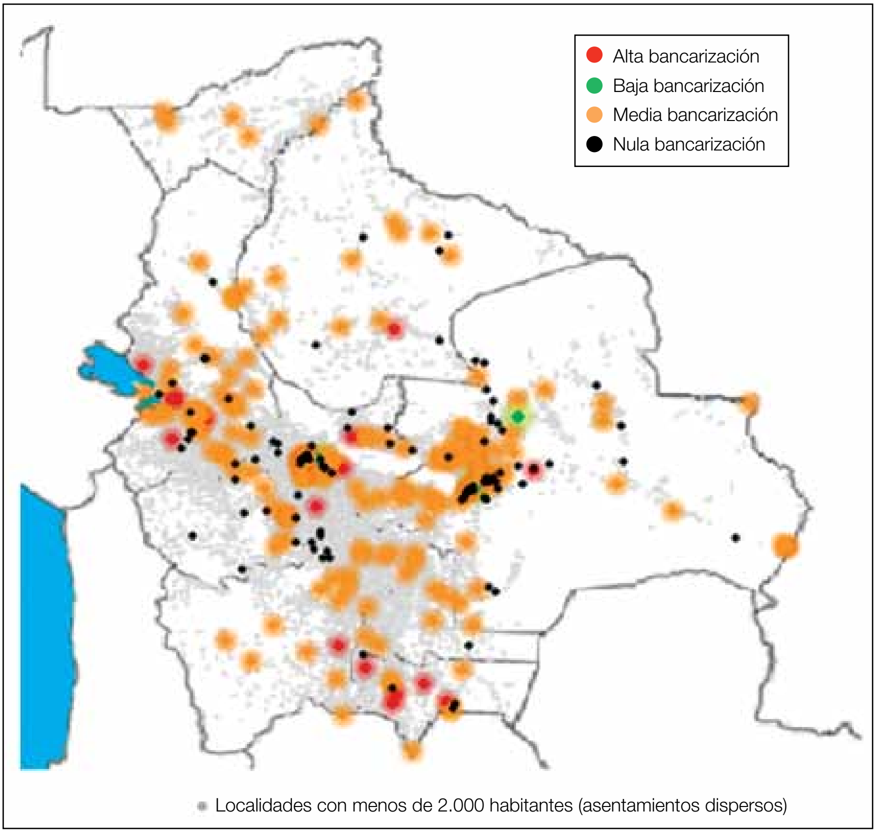
El SMB ha inducido la expansión del mercado del microcrédito de manera tal que ha obtenido no sólo la cobertura ampliada de servicios en los distintos puntos del país sino la diversificación entre sus agentes de colocación.

En efecto, y en base a información estimada por INFOCRED BIC S.A, una empresa que presta valiosos servicios a la industria financiera de Bolivia, se estima que, a diciembre de 2012, la cartera colocada en microcrédito[21] y la cartera de consumo del SMB asciende a $us6.137 millones, de los cuales, el 87% corresponde a las entidades reguladas por la ASFI y el 13% a las entidades no reguladas (algunas en proceso de adecuación a la regulación), entre las que se encuentran las IFDs, las Cooperativas de Ahorro y Crédito societarias y una diversidad de sociedades de responsabilidad limitada.

---

21 Las cifras estimadas del Cuadro 19 presentan algunas diferencias en relación a las cifras presentadas en otros acápites de este trabajo. Esto se debe a que esas cifras, respecto de las señaladas aquí, han sido construidas con finalidades diferentes.

Mapa 1
Niveles de Bancarización de Bolivia



Fuente: Página web de ASFI.

A nivel de las personas receptoras de microcrédito y consumo, que en total llegan a 1.588.144 prestatarios, tal como se observa en el Cuadro 19, el 66% corresponde a las entidades reguladas y el 34% a las entidades no reguladas. Es importante resaltar la importante participación en el mercado de microcrédito de los bancos comerciales privados[22], la banca pública y las cooperativas societarias que, en términos de cartera colocada, representan el 22%, en el primer caso, y el 5% en los otros dos, respectivamente (Cuadro 19), aunque debe

22 Fenómeno denominado, en otros contextos, como *downgrading*.

hacerse notar que en el caso de la banca comercial privada se incluye el crédito de consumo que es muy significativo. A nivel de número de prestatarios, los bancos comerciales privados representan el 9% del total, la banca pública el 6% y las cooperativas societarias el 5%.

Cuadro 19
Cartera estimada de Microcrédito y de Consumo por Entidades Reguladas y no Reguladas
(A diciembre de 2012)

Tipo de entidades financieras	Cartera		Prestatarios		Tamaño promedio $us
	$us MM	%	No.	%	
Bancos MIC	1.854	30%	442.162	28%	4.192
FFPs	1.112	18%	249.616	16%	4.453
IFDs	457	7%	405.849	26%	1.126
SMB	**3.422**	56%	**1.097.627**	70%	3.118
Bancos comerciales	**1.355**	22%	**144.758**	9%	9.361
Banca pública (Banco Unión)	**329**	5%	**100.890**	6%	3.261
CAC abiertas	469	8%	83.896	5%	5.596
MAP	190	3%	11.542	1%	16.428
CAC societaria	328	5%	73.164	5%	4.477
Otros SRL	44	1%	46.267	3%	944
Varios	**1.030**	17%	**214.869**	14%	4.795
Total 2012	**6.137**	**100%**	**1.558.144**	**100%**	**3.939**

Fuente: Reportes de INFOCRED BIC S.A.

Otro aspecto relevante es el tamaño promedio de las operaciones de microcrédito que, en el caso del SBC, es casi tres veces el tamaño promedio del SMB. Es probable que la inclusión del crédito de consumo, en el caso de las entidades reguladas, incida en parte en este resultado.

Estos datos son particularmente reveladores de la dinámica y expansión de este mercado que, en el pasado reciente, era un espacio casi exclusivo de las entidades de microcrédito (las IFDs y las entidades especializadas en microfinanzas reguladas por la ASFI). Lo que ahora se observa, en cuanto a la estructuración del mercado de microcrédito, es que con la participación de actores diversificados desde la oferta —algo que ciertamente obedece a motivaciones

diferenciadas, estratégica y operativamente—, se descarta la preconcepción de que el mercado de microcrédito es monopolizado por actores exclusivos.

4. Cobertura de la cartera del microcrédito por departamentos

Tal como se aprecia en el Cuadro 20, la cartera del microcrédito y la cartera del crédito de consumo involucran la prestación de servicios de al menos una decena de actores. Entre esos actores figuran las entidades que configuran el SMB, es decir, bancos especializados en microfinanzas, FFPs e IFDs que, en conjunto, tienen el 56% de la cartera total; a la banca comercial le corresponde el 22% y a la banca pública el restante 5%. Otros datos importantes: el 69% de la cartera total está colocada a nivel urbano y el 31% a nivel rural; los departamentos que presentan un mayor nivel de cartera son La Paz y Santa Cruz, con el 27% cada uno, seguidos de Cochabamba con el 18%; el 9% de la cartera no pudo ser clasificada en ninguno de los departamentos en particular.

5. Cobertura del microcrédito en número de prestatarios por departamento

La cobertura del microcrédito y el crédito de consumo alcanzan a 1.558.144 prestatarios a diciembre de 2012, según la información de INFOCRED BIC S.A. Si se relaciona esta cifra con la que nos entrega el Censo de Población y Vivienda de 2012, en cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA) en el país (4.684.287 personas), obtenemos un índice de cobertura del microcrédito, respecto a la PEA, del 33% a nivel nacional, un promedio del 35% a nivel de las ciudades capitales de departamento, incluyendo a la ciudad de El Alto, y del 30% a nivel de provincias y en el área rural, tal como se muestra en el Cuadro 21.

La relevancia de este indicador de cobertura del microcrédito, medido en función de la PEA, es abordado con mayor detalle más adelante, sin embargo, es importante destacar que este resultado de cobertura es altamente encomiable y posiciona a Bolivia como uno de los países de la región con mayor nivel de cobertura, puesto que el promedio regional estimado por el Banco Mundial es del 39%.

Por otro lado, es también necesario destacar que en la dinámica de la distribución del número de prestatarios de la cartera de microcrédito se observa que los bancos especializados en microfinanzas (FFPs e IFDs) tienen el 70% de los prestatarios totales; la banca comercial corporativa registra el 9% de esos prestatarios, la banca pública el 6% y el restante 15% se distribuye entre las cooperativas abiertas y societarias, las mutuales y los otros actores.

Más datos: el 68% de los prestatarios corresponden al área urbana y el 32% al área rural; las áreas rurales de los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Potosí, Oruro y Pando, son los que presentan menores niveles de cobertura; los departamentos que presentan una mayor concentración de prestatarios son La Paz, con el 29%, Santa Cruz, con el 23%, y Cochabamba con el 16%; el 10% de los prestatarios no ha podido ser clasificado en alguno de los nueve departamentos del país.

6. Impacto en la generación de empleo

La mirada sobre las microfinanzas y el empleo nos conduce imperativamente hacia la observación de la economía informal. La revista *The Economist* estima que en los países ricos la economía informal fluctúa en torno al 15% del PIB, mientras que en los países en desarrollo alcanza a más del 33% del PIB. La economía informal es un fenómeno de larga data y tiene alcance global: está presente en todos los rincones del planeta. Recibe denominaciones diferentes: *economía subterránea*, *economía oculta*, *economía de mercado negro* y *economía ilegal*, entre otras. Genéricamente se afirma que la economía informal corresponde a aquella proporción de la economía que no se encuentra dentro los registros públicos, la contabilidad nacional por ejemplo, y que comprende tanto las actividades no declaradas o no registradas por razones jurídico-tributarias (las obligaciones laborales y las actividades domésticas, por ejemplo), como algunas actividades claramente ilegales. No existe, sin embargo, una definición estándar sobre economía informal, lo que impide su medición y análisis.

En Bolivia, la economía informal dinamiza el crecimiento económico del país y contribuye con una proporción importante a la demanda interna, la inversión y el consumo, y —esto es lo más significativo— a la mayor parte de la creación de empleo. Al mismo tiempo, el sector microfinanciero focaliza su cobertura en la micro y

Cuadro 20
Cobertura de Microcrédito por Departamento según tipo de instituciones financieras
Cartera de microcrédito
(En millones de dólares americanos)

Departamento	Sistema microfinanciero				Banca comercial	Banca pública	Actores diversos					Total 2012	Total %
	Bancos MIC	FFPs	IFDs	SMB			CAC Abiertas	MAP	CAC Societaria	Otros SRL	Subtotal		
Beni	**34**	**39**	**20**	**93**	**27**	**23**	**20**	**5**	**3**	**0**	**28**	**171**	**3%**
Trinidad	18	12	4	34	21	9	3	3	2	0	7	71	1%
Rural	15	27	16	59	6	13	18	2	1	0	21	100	2%
Chuquisaca	**83**	**39**	**23**	**145**	**43**	**23**	**14**	**7**	**21**	**0**	**42**	**253**	**4%**
Sucre	68	28	13	109	41	18	9	7	14	0	30	198	3%
Rural	15	11	10	36	2	5	5	0	7	0	12	56	1%
Cochabamba	**285**	**272**	**62**	**619**	**217**	**48**	**94**	**28**	**70**	**9**	**201**	**1.086**	**18%**
Cochabamba	147	122	21	290	138	23	48	19	33	7	106	556	9%
Rural	138	150	41	329	79	26	47	9	38	2	96	529	9%
La Paz	**734**	**252**	**117**	**1.103**	**326**	**79**	**3**	**105**	**16**	**7**	**131**	**1.639**	**27%**
La Paz	278	73	26	377	206	39	2	91	8	4	104	727	12%
Rural	456	179	91	726	120	40	1	14	7	4	27	913	15%
Oruro	**50**	**44**	**24**	**119**	**68**	**10**	**6**	**12**	**18**	**1**	**37**	**234**	**4%**
Oruro	34	28	14	76	43	7	3	11	14	0	27	154	3%
Rural	16	16	10	42	25	3	4	2	4	1	10	80	1%
Pando	**33**	**10**	**6**	**49**	**4**	**7**	**8**	**1**	**0**	**0**	**10**	**70**	**1%**
Cobija	30	8	4	43	4	5	7	1	0	0	9	61	1%
Rural	3	1	2	6	0	1	1	0	0	0	1	9	0%
Potosí	**58**	**35**	**30**	**123**	**31**	**17**	**29**	**5**	**6**	**1**	**41**	**211**	**3%**
Potosí	30	13	16	59	22	10	8	3	4	1	16	107	2%
Rural	27	22	15	64	9	7	21	3	1	0	25	105	2%
Santa Cruz	**388**	**275**	**89**	**753**	**429**	**69**	**225**	**12**	**137**	**18**	**392**	**1.642**	**27%**
Santa Cruz	276	145	42	464	371	37	155	11	92	8	267	1.138	19%
Rural	112	130	47	289	58	32	69	1	45	10	125	504	8%
Tarija	**82**	**52**	**26**	**160**	**50**	**15**	**48**	**6**	**18**	**1**	**73**	**298**	**5%**
Tarija	60	25	13	98	39	7	23	5	6	1	36	180	3%
Rural	22	27	13	63	11	8	25	0	11	0	37	119	2%
No Clasificada	**107**	**94**	**58**	**258**	**160**	**39**	**21**	**8**	**39**	**6**	**75**	**532**	**9%**
Urbana	107	94	58	258	160	39	21	8	39	6	75	532	9%
Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Bolivia (Total)	**1.854**	**1.112**	**457**	**3.422**	**1.355**	**329**	**469**	**190**	**328**	**44**	**1.030**	**6.137**	**100%**
Urbano	1.049	548	212	1.808	1.046	193	279	158	212	26	676	3.723	61%
Rural	805	564	245	1.614	310	136	190	32	115	17	354	2.414	39%
Bolivia (Total)	**30%**	**18%**	**7%**	**56%**	**22%**	**5%**	**8%**	**3%**	**5%**	**1%**	**17%**	**100%**	
Urbano	17%	9%	3%	29%	17%	3%	5%	3%	3%	0%	11%	61%	
Rural	13%	9%	4%	26%	5%	2%	3%	1%	2%	0%	6%	39%	

Fuente: En base a datos de ASFI e INFOCRED BIC S.A.

Cuadro 21
Cobertura de Microcrédito por Departamento según tipo de instituciones financieras
Prestatarios atendidos respecto de la Población Económicamente Activa (PEA)
Situación a diciembre de 2012

Departamento	Sistema microfinanciero				BCP	BUNION	CAC 1	MAP	CAC 2	Varios	Total	%	PEA 2012 CNPV	Cobertura %
	BMIC	FFP	IFD	SMB										
Beni	**7.676**	**7.812**	**23.472**	**38.960**	**2.865**	**6.651**	**4.315**	**1.136**	**1.919**	**170**	**56.016**	**3,6%**	**184.363**	**30%**
Trinidad	4.083	2.426	5.745	12.254	2.178	2.442	901	677	1.216	71	19.739	1,3%	48.077	41%
Provincias	3.593	5.386	17.727	26.706	687	4.209	3.414	459	703	99	36.277	2,3%	136.286	27%
Chuquisaca	**15.342**	**9.667**	**19.907**	**44.916**	**4.119**	**7.156**	**2.520**	**665**	**4.833**	**95**	**64.304**	**4,1%**	**243.756**	**26%**
Sucre	13.053	6.704	14.381	34.138	3.902	5.495	1.542	640	3.262	67	49.046	3,1%	107.434	46%
Provincias	2.289	2.963	5.526	10.778	217	1.661	978	25	1.571	28	15.258	1,0%	136.322	11%
Cochabamba	**61.687**	**53.177**	**42.566**	**157.430**	**21.610**	**16.722**	**16.684**	**1.672**	**12.872**	**20.916**	**247.906**	**15,9%**	**802.996**	**31%**
Cochabamba	32.165	21.366	17.459	70.990	15.023	7.841	7.730	1.172	5.878	15.850	124.484	8,0%	285.226	44%
Provincias	29.522	31.811	25.107	86.440	6.587	8.881	8.954	500	6.994	5.066	123.422	7,9%	517.770	24%
La Paz	**192.078**	**61.602**	**111.533**	**365.213**	**43.083**	**25.076**	**529**	**4.614**	**7.417**	**8.288**	**454.220**	**29,2%**	**1.359.114**	**33%**
La Paz y El Alto	161.102	38.432	79.511	279.045	41.299	20.583	425	4.461	6.373	7.182	359.368	23,1%	758.893	47%
Provincias	30.976	23.170	32.022	86.168	1.784	4.493	104	153	1.044	1.106	94.852	6,1%	600.221	16%
Oruro	**10.722**	**9.355**	**18.713**	**38.790**	**6.297**	**2.728**	**1.539**	**1.096**	**4.663**	**461**	**55.574**	**3,6%**	**224.062**	**25%**
Oruro	8.044	6.670	13.089	27.803	3.642	1.935	697	947	3.811	354	39.189	2,5%	110.781	35%
Provincias	2.678	2.685	5.624	10.987	2.655	793	842	149	852	107	16.385	1,1%	113.281	14%
Pando	**4.403**	**1.152**	**5.374**	**10.929**	**524**	**2.290**	**790**	**222**	**45**	**154**	**14.954**	**1,0%**	**47.692**	**31%**
Cobija	3.779	981	3.681	8.441	480	1.539	662	183	29	47	11.381	0,7%	21.320	53%
Provincias	624	171	1.693	2.488	44	751	128	39	16	107	3.573	0,2%	26.372	14%
Potosí	**12.748**	**10.455**	**18.313**	**41.516**	**3.495**	**4.153**	**7.907**	**980**	**1.286**	**1.022**	**60.359**	**3,9%**	**362.314**	**17%**
Potosí	6.659	4.435	8.207	19.301	2.371	2.415	2.258	387	1.076	820	28.628	1,8%	73.458	39%
Provincias	6.089	6.020	10.106	22.215	1.124	1.738	5.649	593	210	202	31.731	2,0%	288.856	11%
Santa Cruz	**80.246**	**60.346**	**73.768**	**214.360**	**49.286**	**26.035**	**34.492**	**467**	**28.197**	**9.533**	**362.370**	**23,3%**	**1.225.676**	**30%**
Santa Cruz	54.353	31.455	40.640	126.448	43.131	14.316	22.840	433	17.413	4.163	228.744	14,7%	700.759	33%
Provincias	25.893	28.891	33.128	87.912	6.155	11.719	11.652	34	10.784	5.370	133.626	8,6%	524.917	25%
Tarija	**18.830**	**12.398**	**24.926**	**56.154**	**5.016**	**4.541**	**10.636**	**269**	**5.573**	**560**	**82.749**	**5,3%**	**234.314**	**35%**
Tarija	12.182	5.514	12.242	29.938	3.698	1.843	5.396	248	2.336	461	43.920	2,8%	100.004	44%
Provincias	6.648	6.884	12.684	26.216	1.318	2.698	5.240	21	3.237	99	38.829	2,5%	134.310	29%
Bolivia	**403.732**	**225.964**	**338.572**	**968.268**	**136.295**	**95.352**	**79.412**	**11.121**	**66.805**	**41.199**	**1.398.452**	**89,8%**	**4.684.287**	**30%**
Capitales	295.420	117.983	194.955	608.358	115.724	58.409	42.451	9.148	41.394	29.015	904.499	58,0%	3.064.554	30%
Provincias	108.312	107.981	143.617	359.910	20.571	36.943	36.961	1.973	25.411	12.184	493.953	31,7%	1.619.733	30%
No asignada	**38.430**	**23.652**	**67.277**	**129.359**	**8.463**	**5.538**	**4.484**	**421**	**6.359**	**5.068**	**159.692**	**10,2%**		
Capitales	38.430	23.652	67.276	129.358	8.463	5.538	4.484	421	6.359	5.068	159.691	10,2%		
Provincias	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0,0%		
Bolivia	**442.162**	**249.616**	**405.849**	**1.097.627**	**144.758**	**100.890**	**83.896**	**11.542**	**73.164**	**46.267**	**1.558.144**	**100%**	**4.684.287**	**33%**
Capitales	333.850	141.635	262.231	737.716	124.187	63.947	46.935	9.569	47.753	34.083	1.064.190	68%	3.064.554	35%
Provincias	108.312	107.981	143.618	359.911	20.571	36.943	36.961	1.973	25.411	12.184	493.954	32%	1.619.733	30%
Bolivia	**28%**	**16%**	**26%**	**70%**	**9%**	**6%**	**5%**	**1%**	**5%**	**3%**	**100%**			
Capitales	31%	13%	25%	69%	12%	6%	4%	1%	4%	3%	100%			
Provincias	22%	22%	29%	73%	4%	7%	7%	0%	5%	2%	100%			

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, INFOCRED BIC S.A.

pequeña empresa (MyPE) que trabaja en el sector informal. Por ello, en Bolivia, el abordaje de la generación del empleo, con el concurso de las microfinanzas, nos conduce, automática e imperativamente, a una mirada vinculada a la economía informal. En el ejercicio de medición de la economía informal, corrientemente se ha recurrido a dos tipos de metodologías: el aporte al PIB y la incidencia en el empleo. En la primera línea, el aporte de la economía informal al PIB, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) realizó un estudio para medir el tamaño de la economía informal en el periodo 1990-2003. El estudio, elaborado por Julio Humérez, concluyó que la magnitud de la "economía oculta" es del 47% del PIB. Otro estudio (Schneider, 2004)' realizado en 145 países, establece que el valor agregado generado por el sector informal en Bolivia, como proporción del PIB, llega al 68%. Por su parte, Evia y Pacheco (2010) estiman que la contribución del sector informal al PIB urbano fue, en promedio, entre 1999 y 2007, del 22,7%. Estos mismos autores estiman también que la Población Económicamente Activa (PEA) que ha encontrado empleo en el sector informal fluctúa entre el 63% en 1999 y el 54% en 2005. Por su parte, Schneider sostiene que, considerando las características de los trabajadores y el tamaño de las empresas, el 77% del empleo en Bolivia es informal. A pesar de la considerable variación que hay entre estas estimaciones, no cabe duda de que la economía informal en Bolivia es extraordinariamente significativa para la vida económica del país, por lo que su tratamiento requiere de políticas apropiadas. Bolivia es un país de empresarios de la MyPE. Son ellos los que invierten, crean empleos, producen, comercializan y exportan. No existen, empero, datos actualizados sobre el número de MyPE que trabajan en el país. Los datos más recientes son de los años 2007 y 2010, y la iniciativa estatal de homogenizar conceptos y formas de clasificación por tamaño, promovida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), no ha alcanzado aún el resultado esperado.

Por otro lado, el tratamiento del empleo en Bolivia presenta visiones polémicas y encontradas, sobre todo en contextos preelectorales o de evaluación de cierre de gestión. Desde la perspectiva gubernamental, se sostiene que entre 2005 y 2011, la tasa de desempleo bajó del 8,5% al 5% debido al crecimiento de la economía, donde la agricultura, manufactura y minería, fueron las actividades económicas que más empleos generaron. Desde otros sectores se cuestionan estas cifras y se resaltan aspectos tales como el

aumento del desempleo abierto, la precariedad y la informalidad en el mercado laboral. Durante la gestión 2013, "año pre-electoral" (y seguramente en el año 2014, "año electoral"), las mediciones con resultados diferentes provocaron nuevas polémicas y visiones enfrentadas, las que, como ha sucedido siempre, adquirieron relevancia en un contexto dramático de desempleo.

De todas maneras, y más allá de las diferencias en cuanto al nivel de desempleo o las visiones polémicas de la calidad de empleo que se generan en la economía informal, es innegable que el crecimiento de la demanda interna, el aumento del sector público (funcionarios de salud/educación y empresas estatales), la dinámica que enfrenta el sector de la MyPE y el trabajo de los "cuentapropistas", nos plantean permanentemente nuevas interrogantes sobre el funcionamiento del mercado laboral en el país que vale la pena indagar.

Así, desde la perspectiva del sector microfinanciero, que trabaja masiva y mayoritariamente con micro y pequeños empresarios, el crecimiento acelerado que viene experimentando la MyPE en los últimos años tiene una incidencia significativa en el comportamiento del empleo en el país. Por ello es necesaria, y hasta imprescindible, la mirada al "efecto empleo" generado por los prestatarios a quienes financia el sector microfinanciero.

En ese contexto, la estimación y medición de la generación de empleo por parte de las microfinancieras reguladas puede efectuarse a partir del comportamiento de la cartera sectorial y de la información proporcionada por las entidades financieras reguladas a la ASFI. Tres indicadores, los utilizados para la estratificación de la cartera, permiten obtener este propósito, y esos indicadores son: el empleo, las ventas y el patrimonio. Así, y teniendo como base la cartera colocada por las microfinancieras reguladas y asociadas a ASOFIN, se estima que, hasta diciembre de 2012, se han generado 1.393.150 empleos directos en la micro, pequeña y mediana empresa y en las unidades de la pequeña producción agropecuaria del país que han recibido créditos, tal como se aprecia en el Cuadro 22.

Cuadro 22
Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas
Estimación del número de empleos generados
Situación al 31 de diciembre de 2012

	Área urbana	Área rural	Total	%
La Paz	455.884	84.493	540.377	39%
Santa Cruz	234.887	90.985	325.872	23%
Cochabamba	166.664	104.973	271.637	19%
Oruro	34.469	754	35.223	3%
Potosí	24.432	15.749	40.181	3%
Chuquisaca	48.376	8.536	56.912	4%
Tarija	46.808	19.417	66.225	5%
Beni	16.922	29.676	46.598	3%
Pando	10.125	0	10.125	1%
Total país	**1.038.567**	**354.583**	**1.393.150**	**100%**
%	75%	25%	100%	

Fuente: ASOFIN, estimación en base a Informe de Cartera a la ASFI.

Como se observa en el Cuadro 22, el 75% de los empleos creados corresponde a las áreas urbanas y el 25% a las áreas rurales y provinciales. Se observa también que es en los departamentos del "eje" (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) donde se ha generado el 82% de los empleos, algo que corresponde a la dinámica de colocación de la cartera, que en esos departamentos es evidentemente mayor. Por otra parte, e independientemente de la problemática de la calidad del empleo, el "efecto empleo" referido tiene que ser altamente ponderable en una economía castigada por el desempleo y la falta de oportunidades para la población económicamente activa. Y por ello mismo, los resultados presentados plantean la necesidad y el desafío de llegar, en mucha mayor medida, al área rural y a los departamentos que no forman parte del "eje" central, considerando la predominancia de los empleos urbanos (el 75%) respecto de los empleos rurales (el 25%). Esto último es reflejo del comportamiento de la localización de la cartera, lo que, otra vez, expresa el desafío para el sector microfinanciero de aumentar sus operaciones en el ámbito rural. De la misma manera, la concentración de operaciones en los tres departamentos del eje, que alcanza el 82% de los empleos

generados, muestra nuevamente la necesidad de incrementar la cobertura crediticia en los otros departamentos del país, que aunque cuentan con una proporción menor de la población, el 18%, constituye un desafío y una oportunidad para el sector.

Complementariamente, y de manera referencial, se puede asumir de manera estimada que los empleos generados por el sector microfinanciero, siguen la misma tendencia de distribución de la cartera, tal como se puede ver en el Cuadro 23. Así, los empleos estimados en las microempresas —en base al microcrédito— alcanzarían al 62,8% del total; le siguen en importancia la pequeña y mediana empresa (PyME), con el 18,6%, y el empleo relacionado con la vivienda, que es del 7,4% y que incluye la categoría de créditos de vivienda sin garantía hipotecaria.

Cuadro 23
Cartera por Tipo de Crédito Socios ASOFIN
Situación a diciembre de 2012

Tipo de crédito	%
Empresarial	0,2
Hipotec. de vivienda	7,4
Microcrédito	62,8
Consumo	11,1
PYME	18,6
Total	**100,0**

Fuente: ASOFIN.

Por otro lado, si se considera la información de la cartera colocada por actividad económica (Cuadro 24), se observa que los empleos generados en el sector productivo corresponden al 33,4%, de los cuales el 7,3% corresponden al sector agropecuario. Por otra parte, es particularmente sorprendente que el 26% del empleo generado corresponda a los distintos rubros del sector productivo, más allá del sector agropecuario. Finalmente, los empleos en el sector comercio, bajo esta perspectiva, corresponden al 39,5% y en el sector servicios al 27,1%.

Cuadro 24
Cartera por Actividad Económica Socios ASOFIN
Situación a diciembre de 2012

Actividad económica	%
Sector productivo	**33,4**
Crédito Agropecuario	7,3
Otros créditos al sector productivo	26,0
Comercio	**39,5**
Servicio y otros	**27,1**
Total	**100,0**

Fuente: ASOFIN.

Hace falta, para cerrar este acápite, desglosar la cifra del número de empleos generados por las microfinancieras y el costo que demanda cada uno de esos empleos. El número de empleos directos generados (1.393.150 a diciembre de 2012) nace de la cifra de prestatarios atendidos, que es de 666.731. Se asume que por cada cliente atendido, que normalmente es el propio propietario de la microempresa, se genera al menos un empleo adicional, de allí la cifra de 1.393.150 empleos. A partir de esta relación, y en base a la intervención de las microfinancieras y su impacto en el empleo, el costo que demanda la generación de cada empleo en el país es de $us2.159 ($us2.186 a nivel urbano y $us2.080 en el área rural), cifra que resulta de la relación entre la cartera colocada y el número de empleos asociados a dicha cartera. Más allá de la calidad del empleo, éste es un costo razonable en un contexto económico caracterizado por el subempleo y las dificultades que enfrenta el aparato productivo del país en la generación de empleos, en general, y en la atención de la demanda desatendida de empleo que se produce anualmente, en particular.

En conclusión: en base a las cifras y estimaciones expuestas, y más allá del debate de la calidad del empleo en el sector informal, el efecto y el impacto que produce el sector microfinanciero en la generación de empleos es extraordinariamente ponderable en una economía que, como la boliviana, es una economía castigada por el desempleo y la falta de oportunidades laborales para la población económicamente activa. En esa línea, corresponde reflexionar sobre la necesidad de la construcción de una política pública para abordar la problemática

de la informalidad, la calidad del empleo y los términos y los plazos para avanzar en estos procesos. En un contexto como el actual, en el que se gesta la normativa sobre inversiones y la reglamentación de la LSF, el tratamiento de la MyPE y las microfinanzas reguladas es por demás necesario y debe ser especialmente cuidadoso para evitar medidas que le resten competitividad y eficiencia y afecten en sus resultados, lo que, a su vez, redundará directamente no sólo en el nivel de empleo del país, sino también en la dinámica de la demanda interna que en el presente es uno de los pilares del crecimiento de nuestra economía.

7. Generación de oportunidades para la mujer

No se pretende aquí atribuirle un enfoque de género a las microfinanzas bolivianas, pero sabemos que la proposición básica de derechos y equidad de género se define como la situación en la que mujeres y hombres, independientemente de sus diferencias biológicas, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los recursos, bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. Desde esta perspectiva, y a partir de la información sobre el acceso a servicios financieros, en general, y sobre el acceso a los recursos de crédito, en particular, lo que aquí deseamos mostrar no es otra cosa que la información sobre cobertura crediticia en la que se advierte, claramente, la importancia del acceso al crédito de manera directa en la generación de oportunidades para las mujeres microempresarias. Es importante, asimismo, destacar que, en las microfinanzas, el acceso al crédito es una condición necesaria pero no suficiente para generar una oportunidad real y efectiva para el desarrollo, la consolidación, las mejoras y el crecimiento de los emprendimientos de las mujeres prestatarias. Los factores determinantes para una intervención exitosa, desde el punto de vista de las microfinanzas, son las acciones diferenciadas que las entidades microfinancieras ejercen hacia sus prestatarias, tales como la educación financiera del cliente, el asesoramiento directo para el desenvolvimiento de sus actividades económicas, productivas, comerciales y de servicios, y el seguimiento a esas actividades. Esto último, el seguimiento a las actividades, resulta mucho más significativo que la operación crediticia como tal. En ese proceso, la confianza que la

entidad microfinanciera deposita en las habilidades empresariales de las mujeres prestatarias es crucial.

En la línea trazada, y tal como puede apreciarse en el Cuadro 25, en el periodo 2005-2012 las microfinancieras reguladas y asociadas en ASOFIN han mantenido, en promedio, el 39% de su cartera total con clientes mujeres. En cuanto a los clientes de crédito, también en promedio, el 48% les corresponde a las prestatarias mujeres. Por otra parte, la cartera de las microfinancieras destinada a las mujeres registra un crecimiento de $us196 millones en 2005, a $us1.233 millones en 2012; la tasa de crecimiento anual, en este caso y en el periodo mencionado, es del 30%. En cuanto al número de prestatarias mujeres, esta cifra también se ha incrementado de 150.277 en 2005, a 316.679 prestatarias activas en 2012; la tasa de crecimiento anual, en este caso, es del 12%.

En cuanto al saldo de crédito promedio para mujeres, éste se ha ido incrementando año tras año, pasando de un monto promedio de $us1.308 en 2005, a $us3.896 para fines del año 2012. Sin ser la solución para los problemas de género, el sistema microfinanciero promueve y facilita el acceso a servicios de crédito a las mujeres, en la perspectiva de que así se incrementan las oportunidades para ellas, pero sobre todo, se afecta y se tiene impactos en el mejor ejercicio de sus derechos.

8. Creación de empleos directos y permanentes en el sistema microfinanciero

A diciembre de 2012, el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) ha creado un total de 16.356 empleos directos y permanentes; esta cifra representa el 57% del total de empleos generados por el Sistema Financiero Nacional (SFN). En este escenario, las entidades especializadas en microfinanzas han creado un total de 12.874 empleos directos que, en términos porcentuales, corresponden al 45% de los 28.689 empleos totales generados por el conjunto del SFN.

El sector microfinanciero, por otra parte, se caracteriza por la atención altamente personalizada a sus clientes, y es por ello que se constituye en un sector intensivo en mano de obra y en la generación de empleo directo. Del total de empleados del sector, un alto porcentaje —superior al 70%— corresponde a empleados que se encuentran en contacto directo con los clientes (Cuadro 26).

Cuadro 25
Evolución Cartera y Clientes de crédito: Socios ASOFIN

Detalle	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cartera en miles de $us								
Cartera hombres	312.993	400.629	548.046	796.431	881.722	1.057.020	1.377.386	1.751.298
Cartera mujeres	196.622	248.498	332.780	460.145	617.912	743.896	983.111	1.233.672
Cartera empresas	12.789	17.214	18.061	15.827	11.512	15.502	17.835	22.882
Cartera total	522.404	666.341	898.887	1.272.403	1.511.146	1.816.419	2.378.332	3.007.853
% de cartera mujeres	37,6%	37,3%	37,0%	36,2%	40,9%	41,0%	41,3%	41,0%
Clientes de crédito								
Clientes hombres	154.055	183.242	194.679	260.134	269.396	276.659	303.013	349.831
Clientes mujeres	150.277	169.397	180.537	234.006	266.504	263.931	283.278	316.679
Clientes empresas	230	263	238	317	284	184	204	221
Clientes totales	304.562	352.902	375.454	494.457	536.184	540.774	586.495	666.731
% de clientes mujeres	49,3%	48,0%	48,1%	47,3%	49,7%	48,8%	48,3%	47,5%

Fuente: ASOFIN.

Cuadro 26
Generación de Empleo Directo
por el Sistema Financiero Nacional
Situación a diciembre de 2012

Tipo de entidad financiera	2012		Familias beneficiadas
	Número	%	
Sistema Bancario Comercial	9.990	35%	29.970
Sistema Microfinanciero	16.356	57%	49.068
Bancos Microfinanzas	7.477	26%	22.431
FFP Microfinanzas	5.397	19%	16.191
IFD	3.482	12%	10.446
Sistema Cooperativo	**1.746**	**6%**	**5.238**
Sistema Mutual	**597**	**2%**	**1.791**
Totales	**28.689**	**100%**	**86.067**

Fuente: ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Las cifras del Cuadro 26 evidencian la importancia y el efecto positivo del sistema microfinanciero en la generación de empleos directos y permanentes. En 2012, si se consideran las familias involucradas en el sistema, cerca de 100 mil personas se benefician de él.

9. Bancarización rural

El SMB viene impulsando desde 1990 la bancarización rural a través de la expansión de su red de agencias. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro 27, el SFN pasó de 118 agencias rurales con las que contaba en 1990, a 574 en 2012. Entre esos mismos años, el SFN pasó de 276 a 1.540 agencias, urbanas y rurales; el 43% del total de esas agencias, en 1990, estaba en el área rural; en 2012, ese porcentaje disminuyó hasta llegar al 37%. Hay que anotar, al respecto, que en 1990 se registraba una alta presencia del sistema bancario estatal en el área rural y que un año después, en 1991, los bancos estatales fueron liquidados.

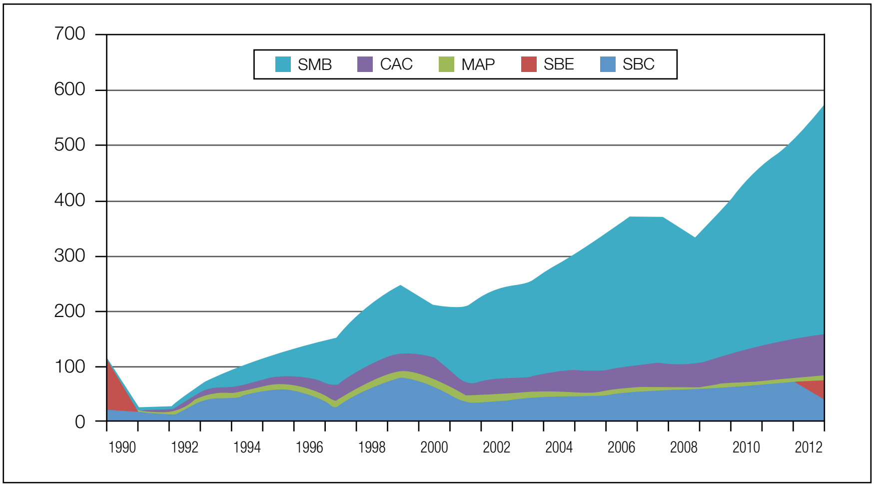
Posteriormente, en el incremento de la participación porcentual de las agencias rurales en el conjunto total de agencias del SFN, en el periodo 1991-2012, el actor determinante ha sido el SMB, tal como se aprecia en los Gráficos 21 y 22 que muestran el comportamiento de los distintos actores del SFN en cuanto al crecimiento

Cuadro 27
Evolución de Agencias Rurales del Sistema Financiero Nacional: 1990-2012

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SBC	21	20	12	41	46	58	55	27	62	80	65	37	41	46	48	48	55	56	59	64	67	73	38
SBE	94																						40
MAP	-	2	4	7	6	7	7	9	9	10	10	10	9	7	7	4	5	6	3	3	4	4	4
CAC	-	-	5	9	12	14	19	31	33	35	40	22	28	30	37	40	43	43	45	52	66	72	77
SMB	3	4	7	15	31	38	55	85	107	125	96	142	165	172	199	236	268	266	227	279	324	359	415
SFN	118	26	28	72	95	117	136	152	211	250	211	211	243	255	291	328	371	371	334	398	461	508	574

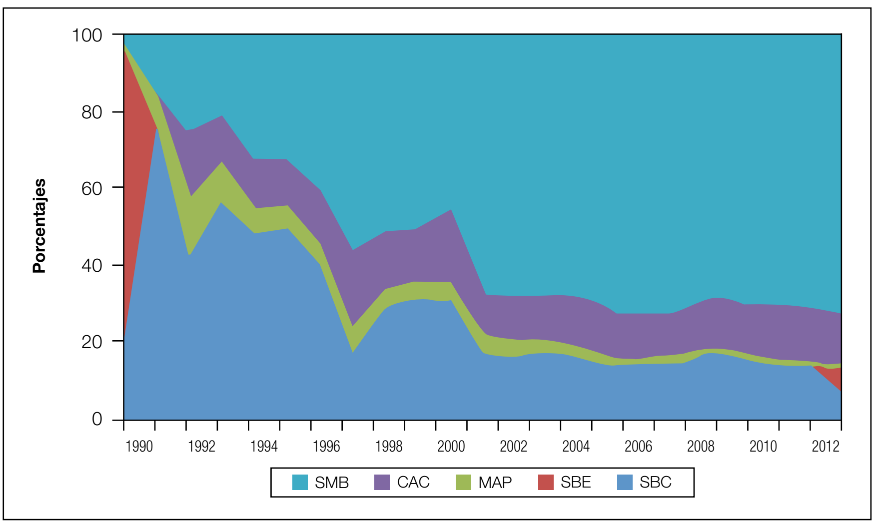
Fuente: SBEF/ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 21
Evolución de Agencias Rurales 1990-2012
En número de agencias



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 22
Evolución de Agencias Rurales 1990-2012
Participación Porcentual



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

de agencias, tanto en números absolutos como en la participación porcentual anual. Esto evidencia, una vez más, que el SMB se ha constituido, en ese periodo, en la "locomotora" de la bancarización rural del país.

Este rol de "locomotora" de la bancarización rural del país puede apreciarse también en los Gráficos 23 y 24, donde se muestra que en el periodo 1990-2012, mientras que el número de agencias en el SFN y en el SBC crecieron a tasas anuales del 15% y el 14%, respectivamente, en el SMB el número de agencias ha crecido a una tasa anual del 29%.

Estos ritmos de crecimiento confirman, al año 2012, la supremacía del SMB en cuanto a número de agencias rurales: en ese año, el SMB tiene el 72% de las agencias rurales de todo el SFN; el SBC, en ese mismo año, llega apenas al 7%, y la presencia de la banca pública empieza tomar cuerpo con el 7%; sumados, el sistema cooperativo y mutual también llegan al restante 14%.

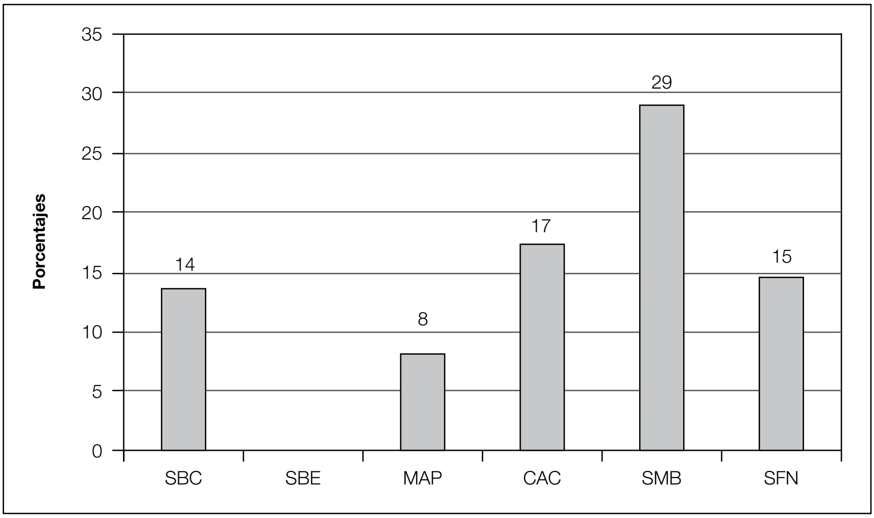
Los Gráficos 25 y 26, correspondientes a los decenios 1990-2000 y 2001-2012, reflejan ritmos diferentes de los actores con tasas sensiblemente menores en el segundo decenio. Este comportamiento resulta comprensible por cuanto en el decenio precedente las cifras absolutas fueron menores. En todo caso, y observando la tendencia, es importante resaltar las tasas de crecimiento mayores del SMB en ambos periodos, respecto de los otros actores, y que en los casos del SBC y el sistema mutual se haya producido decrecimiento del -2% y del -4%, respectivamente.

En todo caso, en base a los datos presentados, no cabe duda alguna que el SMB es la "locomotora" de la bancarización rural del país, puesto que viene "jalando" el crecimiento de los Puntos de Atención Financiera para los servicios financieros en los distintos puntos del país.

10. Impactos de las microfinanzas en el crecimiento económico

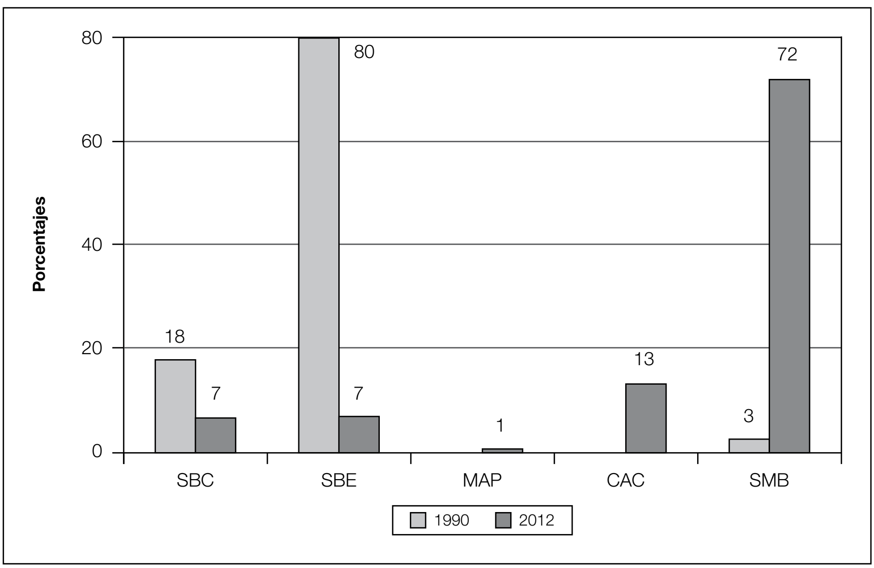
En estos últimos años, entre 2006 y 2012, se han realizado los primeros estudios que vinculan las microfinanzas con el crecimiento económico. Entre estos estudios se encuentran el de Claudio González-Vega y Marcelo Villafani (2006), el de Juan Antonio Morales (2007), el de Emma Svensson (2007), el de Ricardo Nogales y Carlos Foronda (2010) y, finalmente, el de Carlos Gustavo Machicado (2012).

Gráfico 23
Tasa de Crecimiento de Agencias Rurales: 1990-2012



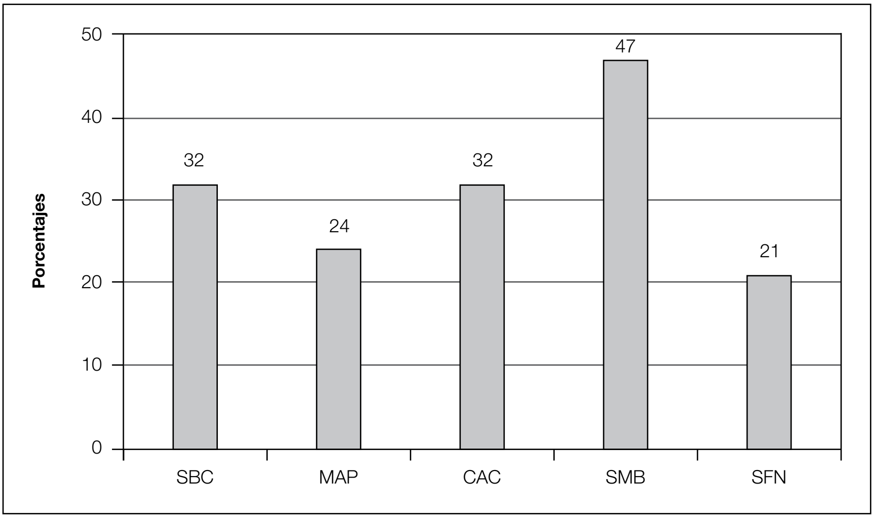
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 24
Participación porcentual Agencias Rurales: 1990 y 2012



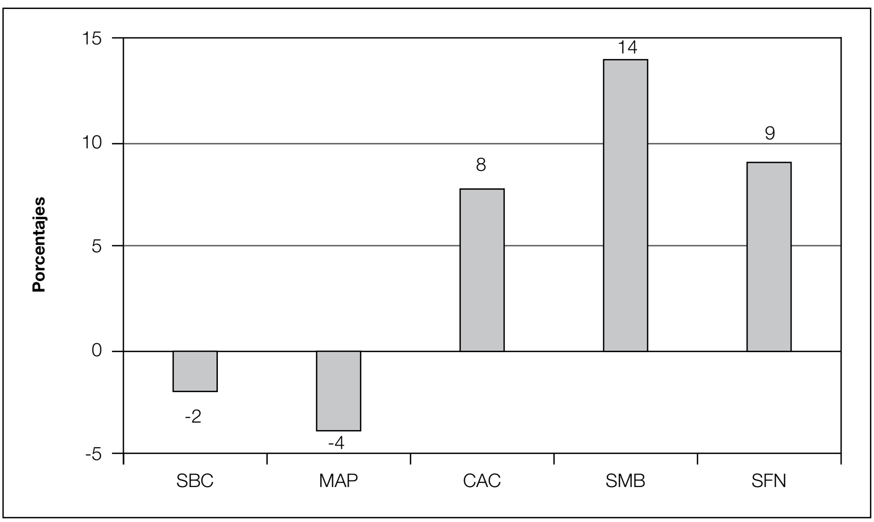
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 25
Tasa de Crecimiento de Agencias Rurales: 1990-2000



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Gráfico 26
Tasa de Crecimiento de Agencias Rurales: 2001-2012



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Estos trabajos tienen en común que se originaron en centros académicos y de investigación especializada. En el caso del trabajo de González-Vega y Villafani (2006), allí se describe cómo las microfinanzas reguladas contribuyeron al desarrollo y modernización del sistema financiero en Bolivia, y cómo fueron capaces no sólo de crear beneficios para los nuevos clientes, sino que, a través del sistema financiero, pueden influir en un crecimiento económico sostenible y participativo. Por su parte, el estudio de Juan Antonio Morales analiza el crecimiento de la profundización financiera y económica en Bolivia durante el periodo 1980-2005; Morales sostiene que el sector financiero en Bolivia es muy pequeño para lograr un impacto directo en el crecimiento económico y que necesita expandirse, en términos de depositantes y prestatarios, para tener una incidencia en la profundización financiera y en el crecimiento. El éxito de la expansión de las microfinanzas, al ampliar la base de clientes —sostiene el prestigioso economista boliviano—, puede aumentar la eficacia del sector financiero y contribuir al crecimiento. La apreciación de Morales es particularmente pertinente, especialmente porque se concentra en el referido periodo: 1980-2005. La investigación doctoral de Emma Svensson, a su vez, analiza las implicaciones que las microfinanzas pueden tener en el crecimiento económico a partir de la exploración de sus vínculos con el sistema financiero y el crecimiento económico.

En otro de los estudios mencionados, Nogales y Foronda analizan la evolución de la profundidad del sistema financiero boliviano entre los años 2001 y 2009; para ello, los autores utilizan un panel de datos e indicadores sintéticos de *desempeño financiero* y de *desempeño social* de 56 instituciones financieras reguladas y no reguladas. Los autores utilizan el indicador de *desempeño social* como una medida del grado de inclusión social que ha acompañado la evolución de la profundidad del sistema financiero y concluyen que la profundización del sistema ha tenido, como actores principales, a las instituciones financieras con mayor vocación social (microfinancieras no reguladas), y que el *desempeño financiero* sobresaliente de estas entidades es una de las principales causas del grado de profundidad que tiene hoy el sistema. El estudio, en términos más generales, concluye también que el alcance y la extensión del sistema financiero nacional han sido posibles gracias al desarrollo de las microfinanzas. Finalmente, Nogales y Foronda señalan que los impulsores de esta expansión —las microfinancieras— han debido asumir costos importantes para

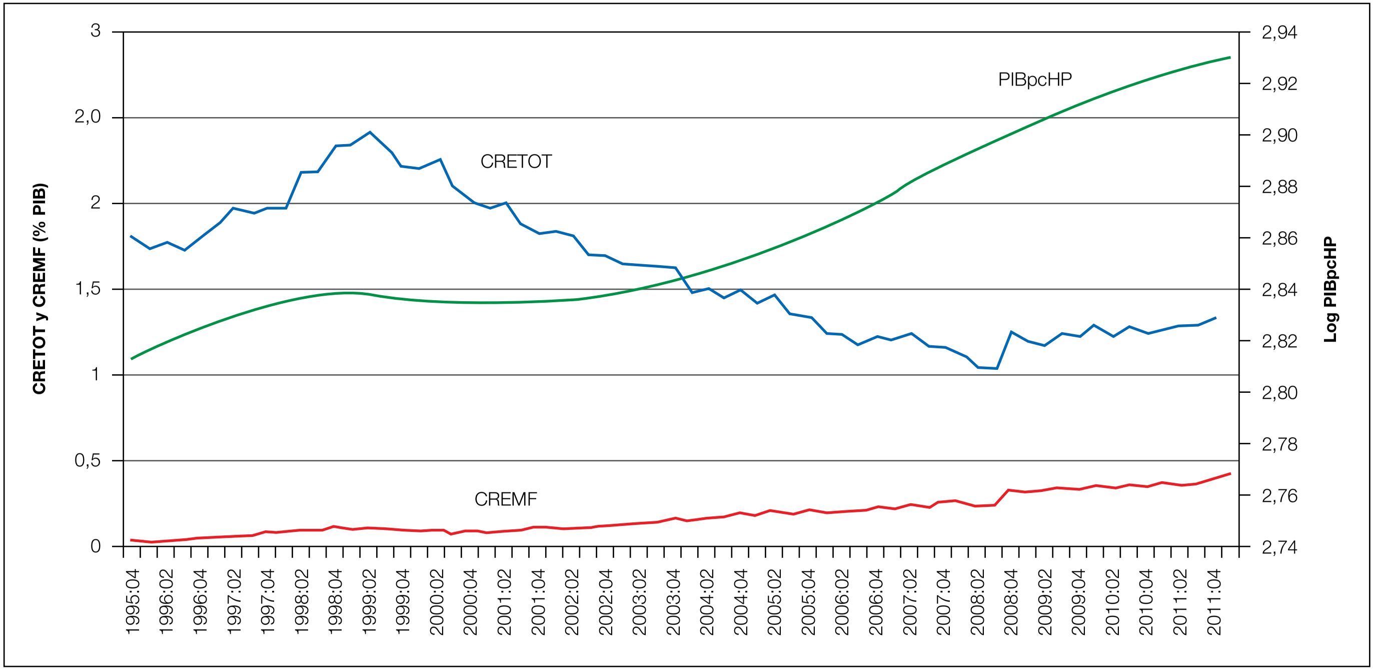
alcanzar su objetivo social, lo que indica que esta expansión no se puede lograr de manera natural, pues se requiere una visión construida en base a preceptos sociales.

Finalmente, el estudio más reciente, el de Carlos Gustavo Machicado, promovido por ASOFIN, constituye una primera aproximación al debate sobre el vínculo y el papel que desempeña el sector financiero en el crecimiento económico, analizando el periodo 1996-2011. El trabajo, pionero desde la perspectiva macroeconómica, analiza los canales directos e indirectos del impacto de las microfinanzas sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita tendencial. El análisis macroeconómico que ensaya el autor aplica la metodología de variables instrumentales entre la cartera de las instituciones microfinancieras y la tasa de crecimiento del PIB per cápita de largo plazo. El estudio aplica también distintas regresiones para datos trimestrales entre 1996 y 2011, un periodo caracterizado por el crecimiento del PIB per cápita en alrededor del 2,6% entre 1996 y 1998—como también ocurrió desde el año 2005 en adelante— y para datos del periodo 1999-2004, cuando se registra una desaceleración de la economía y cuando el crecimiento sólo fue del 0,24%. Tal como se aprecia en el Gráfico 27 —incluido en el estudio—, después de 1999, la cartera del sistema financiero (CRETOT), en proporción al PIB, tuvo un decrecimiento hasta el 2008, mientras que la cartera de las microfinanzas (CREMF) tuvo un crecimiento lento pero sostenido a lo largo de todo el periodo.

Los resultados del análisis macroeconómico que registra el trabajo de Carlos Gustavo Machicado indican que los principales determinantes del crecimiento en Bolivia, en orden de importancia, fueron la tasa de inversión (inversión sobre el PIB), los términos de intercambio y la cartera microfinanciera (también en proporción al PIB). Otras variables, como el gasto del gobierno y la inflación, no resultaron significativas, ni tampoco la cartera total del sistema financiero (como porcentaje del PIB).

En cuanto al impacto de las microfinanzas sobre el crecimiento, el estudio del autor señala que se trata de un impacto directo, con un coeficiente positivo de alrededor del 6% de la tasa de crecimiento del PIB y con una significancia del 10%. Cuando se consideran los efectos indirectos de las microfinanzas sobre el crecimiento, es decir, los efectos tanto sobre los agregados monetarios como sobre el sistema financiero en general, el valor del coeficiente de impacto

Gráfico 27
Evolución del PIB per cápita y de las Variables Financieras



Fuente: INE y ASFI

Nota: PIBpcHP es el PIB per cápita tendencial, excluidos los ciclos a través de un filtro de Hodrick-Prescott.

disminuye, al igual que la significancia. Por ejemplo, cuando se considera el efecto a través del agregado monetario, el coeficiente de las microfinanzas baja en el 5% de la tasa de crecimiento del PIB, y cuando se consideran los efectos de interacción, tanto con los agregados monetarios como con la cartera total del sistema financiero, el coeficiente deja de ser significativo. No obstante, el trabajo verifica una relación de competencia entre el sistema microfinanciero y el sistema financiero en general.

En conclusión, el estudio de Machicado señala que las microfinanzas sí han tenido un impacto directo y positivo sobre la tasa de crecimiento del PIB de largo plazo en la economía boliviana, y que constituyen un factor determinante en el crecimiento económico, pero nunca tan importante como la inversión y los términos de intercambio.

Sin duda, estos estudios sobre el desenvolvimiento del Sistema Microfinanceiro Boliviano (SMB) constituyen avances muy importantes. Sin embargo, nos parece que todavía queda pendiente el desafío —para la comunidad financiera, la academia, las universidades y los centros de investigación especializados—de encarar estudios que vinculen los impactos e incidencias de las microfinanzas en el crecimiento macroeconómico, en el desarrollo de la micro y pequeña empresa (MyPE), en la pequeña producción agropecuaria y en la superación de la pobreza urbana y rural, considerando el mediano y plazo.

CAPÍTULO V

Fases del desarrollo del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB)

Si existen un par de hechos que nos permitan identificar el momento en que el sistema microfinanciero irrumpe en el escenario nacional, esos hechos son precisamente dos: el advenimiento de la democracia política al país en 1982 y el arranque del llamado ajuste estructural en 1985. De ahí para adelante, el sistema ha ido desarrollándose institucionalmente y ha alcanzado cada vez más logros de cobertura, expansión, diversificación y penetración financiera. Esto, en palabras más concretas, tiene también un resultado concreto: miles de empresarios de la micro y pequeña empresa, mujeres, pequeños productores agropecuarios, campesinos y otros clientes peri-urbanos y rurales han logrado acceder a los servicios financieros que ofrece el sistema.

A propósito de hechos, los que en este capítulo se describen deben entenderse como la consecuencia de una construcción colectiva de cuyo resultado final, el país y los actores involucrados en esa construcción, tienen que sentirse orgullosos. Efectivamente, esos actores han sido protagonistas de la puesta en marcha de una industria exitosa, innovadora y de profundo compromiso social con la solución de problemas crónicos que sufre el país: la exclusión financiera, la falta de oportunidades para el desarrollo de negocios, las limitaciones laborales y las restricciones para el desarrollo de las inversiones. En pocas palabras, estamos hablando del compromiso social con la tarea que nos compromete a todos: la superación de la pobreza.

Diferentes estudios (Rhyne, 2001), diagnósticos y ratings[23] internacionales reconocen y ponderan a las microfinanzas bolivianas como una industria madura, robusta y consolidada que ha conseguido alcanzar los siguientes objetivos:

- Un marco regulatorio especializado para las microfinanzas que se ha convertido en un referente, en el plano internacional, por su desarrollo normativo, por su alcance y características de supervisión, y por contar con una experiencia próxima a los veinte años.
- Una base de intermediación financiera especializada sujeta a la regulación, sostenible en términos patrimoniales, sólida y profundamente enraizada en su compromiso de desarrollo socio-económico del país. La administración de esa base de intermediación, eficiente y profesionalizada, ha conseguido la expansión del mercado de microfinanzas, la diversificación de servicios y productos financieros especializados para los mercados atendidos, y el cumplimiento de una clara misión de desarrollo social.
- Un menú y una plataforma de tecnologías crediticias y de movilización del ahorro popular —especialmente adecuados a la diversidad de los mercados atendidos— que han posibilitado, en un entorno de sana competencia, alcanzar altos niveles de cobertura crediticia y la expansión y masificación del ahorro popular.
- Una base de entidades de microcrédito que, respondiendo a su mandato y visión social, han coadyuvado a la penetración financiera a nivel periurbano y rural, posibilitando el acceso masivo de grupos de mujeres e introduciendo iniciativas de innovación (*microleasing*, *microwarrant* y otros) para el sector productivo de base. Estas entidades, además, han logrado incorporarse al sistema de regulación nacional a partir de una

---

23 El rating reportado por el BID y el *MIX Bulletin* del año 2007 otorgan el primer puesto para Bolivia en la región. Los posteriores informes la han situado en tercer lugar y en los dos últimos años en el segundo lugar. Los informes de calificación fiduciaria y de riesgo, efectuados por empresas especializadas como FITH, *Planet Rating* de Francia y *Microfinanza* de Italia, contienen calificaciones meritorias sobre las IMFs e IFDs.

experiencia previa de autorregulación de carácter transitorio y preparatorio.

- Una plataforma institucional de apoyo al sector organizada en dos asociaciones gremiales de amplio reconocimiento, ASOFIN y FINRURAL. Estas instituciones han promovido la transparencia del sector a través de varios mecanismos de provisión de información sectorial como boletines de información, permanentes, continuos e ininterrumpidos, un buró de información crediticia sectorial, el INFOCRED, centros de formación y capacitación, centros de apoyo a nivel informático y otros espacios que respaldan el funcionamiento dinámico y exitoso de la industria.

Han sido más de veinte años de esfuerzo y trabajo continuo, y pese a que la calificación de las microfinanzas bolivianas ha descendido en el ranking promovido por el BID y la CAF —denominado *Microscopio del Entorno de Negocios de Microfinanzas*— del primer puesto el año 2007 al segundo en 2008, y al tercer puesto en 2009 y 2010, y nuevamente al segundo en 2011 y 2012, el sistema microfinanciero ha alcanzado la madurez, solidez y niveles de cobertura y penetración necesarios para encarar los desafíos que impone el actual contexto de cambio. En esos veinte años, el sistema microfinanciero ha experimentado un proceso continuo de evolución y ha atravesado una serie de *fases* que resulta necesario describir, analizar y establecer lecciones útiles para el futuro.

Globalmente, pueden apreciarse cuatro grandes *fases* en el proceso de creación del sistema microfinanciero en el país. En la primera de ellas, de gestación del sistema, prima la creación de la institucionalidad de origen y la generación y adecuación de las tecnologías de microcrédito. Es una fase que se extiende desde inicios de los años ochenta hasta 1992.

La segunda fase, en la que se produce la formalización de las microfinanzas, se abre con la creación del primer banco de microfinanzas en 1992 y en el marco de la regulación convencional —el Banco Sol—, y se cierra en 1995, cuando se promulga el Decreto Supremo (DS) 24000 que establece la regulación específica para las microfinanzas y define a sus principales gestores, en ese entonces los Fondos Financieros Privados (FFPs).

La tercera fase es la de creación de la base de intermediación financiera especializada y regulada, aquella en la que se multiplican los FFPs y surge una segunda generación de ONGs que dará origen a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) más representativas. Esta fase se inicia en 1995 y concluye el año 2000.

La cuarta fase, de consolidación del sistema, arranca el año 2000, se extiende hasta el presente y se caracteriza por la explosión de la movilización del ahorro popular, la conversión de los FFPs en bancos especializados en microfinanzas, la creación de los servicios auxiliares y de apoyo, y la incorporación de las entidades de microcrédito sujetas a mandato social a la regulación. Es este el tiempo, en pocas palabras, de la expansión de la bancarización.

Describiremos a continuación, y en detalle, ese proceso evolutivo, y lo haremos desde dos ángulos: la perspectiva del desarrollo institucional propio y los procesos que resultaron determinantes y trascendentales en ese decurso. Antes de ello recordaremos brevemente y de manera sintética, los hitos más relevantes de la evolución del entorno y la regulación financiera, tal como se los presenta en el Gráfico 28 bajo el título "Ruta del Desarrollo del Sistema Microfinanciero Boliviano".

1. Hitos relevantes en el entorno y la regulación para el sistema microfinanciero

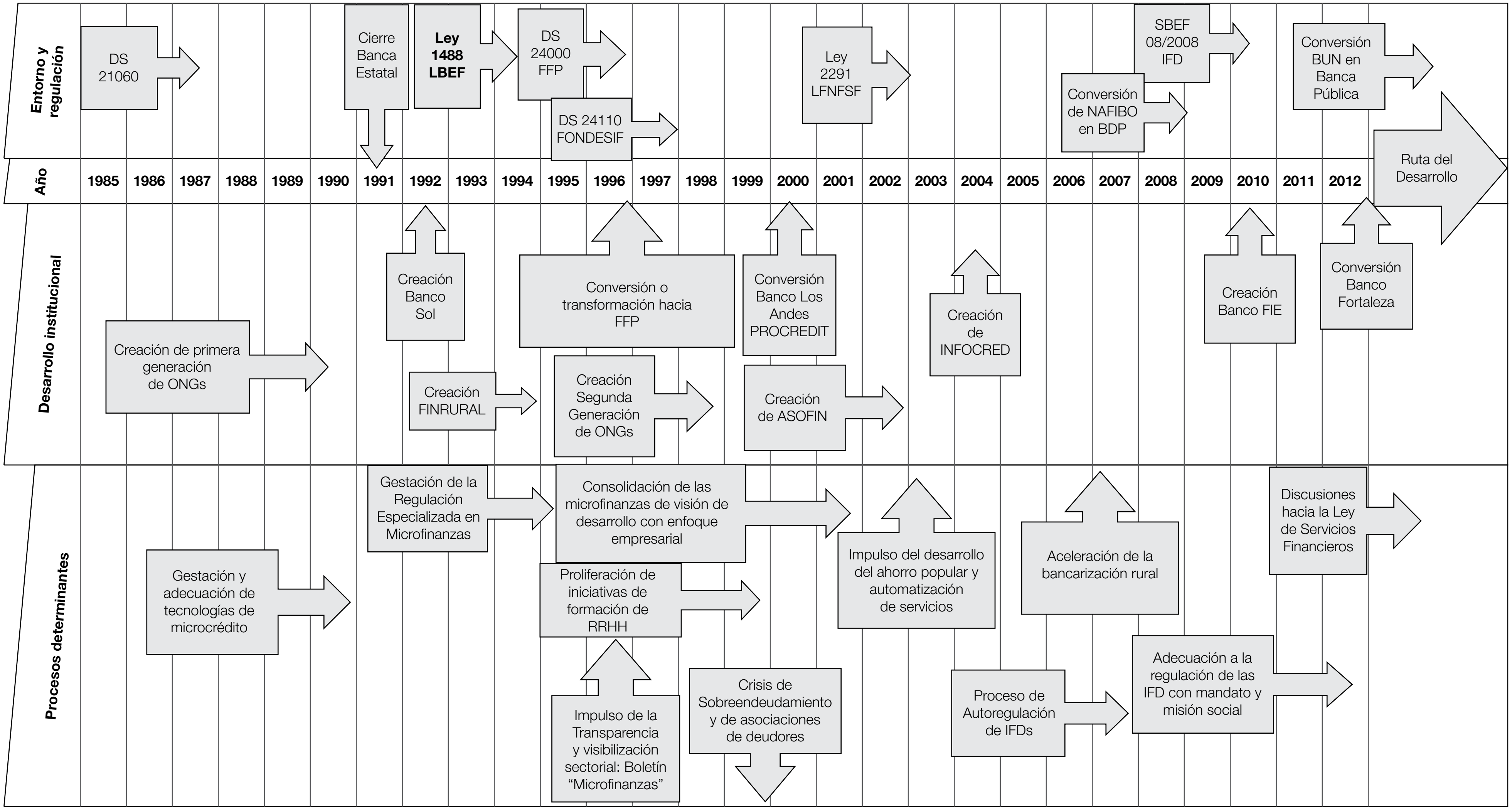
En función a la descripción de los capítulos precedentes, y a título recordatorio, resumimos aquí (Cuadro 28) aquellos hitos que fueron determinantes en el entorno y en el proceso de regulación financiera que han incidido, e inciden aún, en la marcha y desenvolvimiento del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB).

2. Evolución del Desarrollo Institucional

2.1. Creación y desarrollo de la institucionalidad

Las microfinanzas bolivianas se originan sobre la base de la experiencia previa del desarrollo del microcrédito. A su vez, el surgimiento del microcrédito en el país está indisolublemente asociado a las ONGs Financieras. En ese campo, la proliferación de las ONGs se inicia en 1971, año en que se funda la "abuela" de las ONGs, el Centro

Gráfico 28
Ruta del Desarrollo del Sistema Microfinanciero Boliviano



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 28
Hitos relevantes del Entorno y la Regulación

Hito	Instrumento Jurídico y fecha	Incidencia en el SMB
Arranque del Modelo Neoliberal	DS 21060 de 29/08/1985	Crea el mercado de demandantes de microcrédito en función del incremento de la desocupación y multiplicación de la economía informal.
Cierre Banca Estatal	DS Nos. 22861-65 de 15/07/1991	Deja un vacío en la oferta de servicios financieros sobre todo a nivel rural y genera una oportunidad para las entidades emergentes del SMB.
Aprobación de Ley de Bancos y Entidades Financieras	Ley 1488 de 14/04/1993	Establece la normativa sectorial de carácter general para el sistema financiero en su conjunto, donde el tratamiento del sistema microfinanciero es enunciativo en un artículo referido a entidades financieras no bancarias.
Reglamentación para los FFPs	DS 24000 de 12/05/1995	DS que marca la inflexión de la industria hacia la formalización, el desarrollo de las microfinanzas en un entorno limitado al microcrédito hasta ese entonces y el inicio de la regulación prudencial especializada.
Creación FONDESIF	DS 24110 de 01/09/1995	Instancia estatal que en su primera fase fue concebida como un hospital de bancos, pero que en su segunda fase apoyó principalmente a las entidades de microcrédito y el desarrollo sectorial.
Modificación de LBEF	Ley LFNSSF No. 2297 de 20/12/2011	Ley que incorpora a la LBEF los avances de la regulación para las microfinanzas hasta el 2001 y que excluye del ámbito de la LBEF a las IFDs.
Retorno de la Banca de Desarrollo	DS 2899 de 01/01/2007	Conversión de NAFIBO en BDP SAM, que resucita el rol de la banca de fomento a fin de promover el desarrollo del sector productivo.
Incorporación de IFDs a la Regulación	Resolución SBEF 034/2008 de 10/03/2008	Resolución que incorpora a las IFDs al ámbito de la LBEF y abre el periodo de adecuación a la regulación de estas entidades.
Creación de la Entidad Bancaria Pública	Ley de 27/12/2012	Se crea la Entidad de Intermediación Financiera Bancaria Pública en la persona del Banco Unión S. A., con el objeto de realizar operaciones y servicios financieros de la Administración Pública y de apoyo financiero al sector productivo.
Promulgación de la Ley de Servicios Financieros	Ley No. 393 de 21/08/2013	Esta Ley sustituye a la Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993.

Fuente: Elaboración propia.

de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA. Luego nace ANED, y tras su constitución en 1978, se inicia la intervención de estas instituciones en actividades de promoción del desarrollo. En 1988, algunas ONGs se autodenominan "Instituciones Privadas de Desarrollo Social", cuestionan el asistencialismo y postulan proyectos enfocados en el desarrollo. A partir de este hecho, se generan instituciones especializadas en servicios en microcrédito, las cuales inician su trabajo con la adecuación de las tecnologías crediticias.

El modelo institucional para la prestación de servicios financieros se fundamenta sobre los siguientes factores: a) Existencia de ONGs Financieras dispuestas a ejecutar inversiones de arranque para desarrollar mercados; b) Respaldo estatal selectivo, que proporcionó recursos financieros para la experimentación, la expansión de mercados y el fortalecimiento patrimonial[24] bajo el rótulo de "inversiones públicas" de índole social y productiva; esta fase se caracteriza por la consolidación institucional y la especialización crediticia; c) Impulso a la constitución de sociedades anónimas, bajo la forma de FFPs y bancos especializados; son estas instituciones las que arrancan el trabajo de microfinanzas; son, asimismo, sociedades en las que las instituciones no lucrativas forman parte del paquete accionario; d) Transferencia de clientela y cartera de las ONGs Financieras a las nuevas entidades; esta fase se ha denominado corrientemente "de transformación financiera y de desmontaje institucional"; e) Migración de la categoría de FFP a banco especializado en microfinanzas; a esta fase se la ha denominado "de mutación financiera" y se respalda en los cambios introducidos en la Ley 2297 de diciembre de 2001, la norma que abre el camino a la migración; y f) Reconocimiento de las asociaciones y fundaciones privadas de naturaleza no lucrativa (ONGs Financieras) como Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD)[25], en marzo de 2008, medida con la que se les abrió el paso a la regulación.

Como se aprecia, las instituciones sin fines de lucro han sido la base institucional del sistema microfinanciero o, dicho de otra forma:

---

24 En este periodo de la década de los años noventa, varias entidades fueron apoyadas por programas administrados y canalizados por la Dirección de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planeamiento.

25 El autor ha estado involucrado directamente en este proceso desde FINRURAL (1995-2009).

el desarrollo institucional del SMB no es concebible sin la existencia previa y la experiencia ganada por las ONGs Financieras.

Dice el viejo adagio que "las personas hacen a las instituciones". Nada más justo, en el caso de la construcción del SMB, que reconocer el aporte de muchos líderes, empresarios sociales y arquitectos del cambio, cuya labor ha sido determinante en el enfoque y el desarrollo de las microfinancieras. El que bien puede llamarse "empresariado social" en Bolivia se ha gestado en seis grupos institucionales que describimos a continuación.

El primero de esos grupos está vinculado a la Fundación PRODEM, conformada en 1988. Este grupo, fuertemente vinculado a dirigentes de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia de ese entonces, dio origen al Banco Sol, a fines de 1991 (la entidad abrió sus puertas en 1992). Luego, la Fundación PRODEM dio origen a una nueva entidad, PRODEM FFP S.A., el año 2000. El desarrollo operativo del Banco Sol, como el primer banco especializado en microfinanzas, contó durante su desarrollo con el concurso de valiosos profesionales, directivos y ejecutivos poseedores de una visión estratégica encomiable que luego, en la construcción de PRODEM FFP, tuvo el extraordinario acierto de preservar el enfoque rural de esta entidad. En este grupo participó la ONG americana *Action Internacional*, proporcionado asistencia técnica y financiera en calidad de subsidios directos e indirectos.

El segundo grupo se constituyó en torno a la ONG PROCREDITO, que nació en 1992 como un desprendimiento de la ONG FIE. Este grupo se benefició con un apoyo importante de cooperación alemana y, particularmente, de la GTZ y de la empresa de consultoría internacional IPC. La visión estratégica de los líderes de la ONG PROCREDITO promovió la creación del FFP Caja Los Andes, primero, y luego del Banco Los Andes Procredit.

El tercer grupo es el de la ONG FIE y del actual Banco FIE. Este grupo se desarrolló con una visión estratégica propia; recibió pequeñas contribuciones de algunos cooperantes de Europa y mantuvo un enfoque de modelo institucional y empresarial propio, con bastante independencia de las agencias de cooperación.

El cuarto grupo incluye a los siguientes FFPs de origen privado: el Fondo de la Comunidad, FASSIL FFP y Banco FORTALEZA. En estas instituciones, el protagonismo de sus líderes y propietarios fue determinante para la consolidación de los FFPs y de sus planes

para convertirse en bancos especializados en microfinanzas. El caso del Banco Fortaleza, es el único en el que se produjo la transición de una Cooperativa de Ahorro y Crédito (FINANCIACOOP) hacia un Fondo Financiero Privado, el año 2002. Diez años después, en 2012, este Fondo se convirtió en banco.

El quinto grupo incluye a ONGs con profundas motivaciones sociales y relacionadas con los movimientos de productores rurales: UNITAS, CIPCA y CEDLA, entre las más relevantes. De estas instituciones nacen y se desarrollan las ONGs Financieras ANED, FADES, CIDRE, IDEPRO, SARTAWI y FONDECO, que se encuentran en proceso de adecuación a la regulación como IFDs. El FFP ECOFUTURO tiene también origen en algunas de esas ONGs.

Finalmente, el sexto grupo es el de las ONGs PROMUJER y CRECER, gestadas por las entidades internacionales Pro Mujer Internacional y *Freedom from Hunger*. Posteriormente, ingresó a este grupo FUBODE, una entidad vinculada a Visión Internacional y FUNBODEM, esta última relacionada con el Banco Mundial de la Mujer.

En suma, el proceso de creación y desarrollo de la institucionalidad del sistema microfinanciero en el país se ha configurado en base a las siguientes cuatro agrupaciones tal como aparecen también en el Cuadro 29:

a) *Creación de ONGs*, en dos momentos: desde 1978 hasta 1992, cuando se crean las ONGs ANED, CIDRE, FADES, FUNBODEM, IDEPRO, PRODEM, SARTAWI, DIACONÍA, PROMUJER, PROCREDITO y AGROCAPITAL, y después, entre 1995 y 1998, cuando se crean IMPRO, FONDECO, FUBODE, FONCRESOL, CRECER y EMPRENDER.
b) *Creación de los FFPs* Caja Los Andes, Fondo la Comunidad, FASSIL, FIE, ECOFUTURO, PRODEM y FORTALEZA
c) *Conversión a bancos especializados en microfinanzas:* luego de la creación del Banco Sol en 1992, entre 2004 y 2012, se produjo la mutación o cambio de FFP a Banco en los casos del Banco Los Andes Procredit, Banco FIE y Banco Fortaleza.
d) *Adecuación como IFDs:* tal como ocurrió en los casos de ANED, CIDRE, CRECER, DIACONÍA, FADES, FONDECO, FONCRESOL, FUBODE, FUNBODEM, EMPRENDER, IDEPRO, IMPRO, PRODEM, PROMUJER y SARTAWI/

Cuadro 29
Cronología del Desarrollo Institucional del SMB

Etapa ONG financiera		Entidades especializadas en microfinanzas		Etapa IFD
ONG	Fecha constitución	Etapa FFP	Etapa Banco	
ANED	1978			ANED
CIDRE	1981			CIDRE
FIE	1985	FFP FIE (1997)		
			BANCO FIE (2010)	
FADES	1986	ECOFUTURO (2008)		
FUNBODEM	1987			FUNBODEM
IDEPRO	1988	ECOFUTURO (1999)		IDEPRO*
PRODEM	1988	FFP PRODEM (2000)		
			BANCO SOL (1992)	
SARTAWI	1989			SEMBRAR SARTAWI (2009)
DIACONÍA	1991			DIACONÍA
PROMUJER	1991			PROMUJER
PROCREDITO	1992	FFP LOS ANDES (1995)	BANCO LOS ANDES (2004)	
AGROCAPITAL	1992			
IMPRO	1995			IMPRO
FONDECO	1995			FONDECO
FUBODE	1997			FUBODE
FONCRESOL	1997			FONCRESOL
CRECER	1999			CRECER
EMPRENDER	1998			EMPRENDER
		FFP COMUNIDAD 1996		
		FFP FASSIL 1996		
		FFP FORTALEZA 2002	BANCO FORTALEZA 2012	

* En septiembre de 2008, IDEPRO retornó a la estrategia propia de una Institución Financiera de Desarrollo (IFD).

Fuente: Memorias Institucionales.

SEMBRAR. Este último, es el único caso de fusión de dos ONGs, SARTAWI y SEMBRAR, y creada por SOLIDEZ, como entidad resultante del proceso de venta de PRODEM FFP a sus accionistas estatales de Venezuela.

2.2. Desarrollo gremial: 1993-1999

En 1993 se constituyen los dos primeros gremios del futuro sector microfinanciero: primero CIPAME[26], y luego FINRURAL. Posteriormente, en 1999, se constituye ASOFIN. Este mismo año se refunda FINRURAL sobre la base de algunas socias de CIPAME y los socios de FINRURAL.

En este proceso se distinguen dos fases: en la primera (1993-1999), en la que coexisten CIPAME y FINRURAL, y en la que el factor diferenciador entre ambas es la focalización territorial de las entidades agremiadas: las urbanas en CIPAME y las rurales en FINRURAL; en la segunda fase (1999-2008), el factor diferenciador lo constituye la regulación: ASOFIN agrupa a las microfinancieras reguladas (con excepción de AGROCAPITAL), y FINRURAL refundada reúne a las entidades de microcrédito no reguladas.

Actualmente, parece evidente la necesidad de que los gremios asuman una nueva visión, especialmente porque cuatro de los miembros de ASOFIN son bancos y los otros Fondos Financieros Privados (FFPs) que, con la Ley de Servicios Financieros de 2013, tendrán que migrar a alguna de las dos formas de banco: múltiple o PyME.

En cuanto a FINRURAL, parece que la competencia inducirá a que las IFDs sigan el camino de la fusión. Un caso ya registrado es el de Sartawi/Sembrar (antes PRODEM), que ocurrió en octubre de

---

26 La Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa, CIPAME, fue fundada el 10 de mayo de 1993. Sus asociados fueron: BANCO SOL, CIDRE, FIE, FRIF, FUNBODEM, IDEPRO, PROA y PROMUJER, que prestaban servicios de crédito urbano a las micro, pequeña y medianas empresas. El CEDLA y CRS, que también eran parte de CIPAME, ofrecían otros servicios. En 1998, la entidad modificó su nombre y pasó a llamarse "Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo Empresarial"; se modificaron también sus estatutos, y pasó a asociar y representar a las instituciones prestadoras de servicios de desarrollo empresarial. Posteriormente, los cambios en las instituciones y en el contexto de este ramo, llevaron a disolver la Corporación, el año 2004.

2009. En otros casos, podría crearse más de un banco PyME sobre la base de una IFD.

Los gremios han tenido una actuación determinante en el desarrollo del sistema microfinanciero. Sus avances y tropiezos, su visión y su acción, han permitido promover el desarrollo sectorial y la estructuración de la industria.

Los principales logros atribuibles a los gremios son los que siguen:

- Asociar e integrar orgánicamente a sus miembros, considerando sus características institucionales.
- Representar y defender los intereses comunes, buscando promover un entorno adecuado para el desenvolvimiento del sector y, principalmente, la estructuración de un marco regulatorio apropiado y facilitador de su crecimiento.
- Promover la transparencia de las operaciones y del mercado mediante boletines informativos.
- Desarrollar y proporcionar servicios de interés común, tales como la Central de Riesgos o el Buró de Información Crediticia. En los diferentes gremios se han constituido, además, Centros de documentación y Bases de Datos de las Microfinanzas.
- Promover el desarrollo sectorial, mediante programas, inversiones, etc.
- Diseñar y proponer políticas favorables para el desarrollo del sector en el proceso de desarrollo nacional.
- Promover vínculos con organismos y agencias internacionales, eventos internacionales e intercambio de experiencias.
- Promover la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos.
- Realizar investigaciones que le permitan evaluar el desarrollo social, económico y financiero del sector.

El Cuadro 30 muestra, de manera resumida, la situación actual de los gremios:

Cuadro 30
Datos comparativos de los Gremios Financieros
Al 31 de diciembre de 2012

Detalle	FINRURAL	ASOFIN	ASOBAN (*)
Fecha de Constitución	28/09/1993	20/08/1999	22/05/1957
Socios Activos	13	8	13
Cartera Bruta (en millones $us.)	437	3.301	5.921
Prestatarios	457.988	714.756	271.493
Depósitos en millones de $us.		3.095	9.115
Total agencias	378	611	361
Empleados	3.482	12.874	9.990

(*) Datos financieros no incluye Banco Sol ni Banco Los Andes Procredit.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ASFI, ASOBAN, ASOFIN y FINRURAL.

2.3 Desarrollo del Buró de Información Crediticia sectorial[27]

Empezando el siglo XXI, Bolivia era uno de los pocos países de la región que aún no contaba con un sistema de intercambio de información crediticia en el que pudieran participar todos los sectores de la economía. Una década atrás, en 1999, para más precisión, el país había ingresado en una crisis del sistema financiero que para los principales actores del momento, es decir, los bancos comerciales, significó una caída continua de la cartera por cinco años consecutivos, desde 1999 hasta 2004.

En este contexto, mientras los bancos comerciales trataban de sobrellevar una crisis sin precedentes, las instituciones de microfinanzas, reguladas o no, disfrutaban de un periodo de expansión de su cartera y del mejoramiento continuo de los índices de morosidad. No obstante, mientras las microfinancieras avanzaban a pasos agigantados, la preocupación de sus principales ejecutivos por la ausencia de un mecanismo idóneo para administrar el riesgo de crédito, iba también en aumento. Las distintas instituciones (unas más que otras) percibían que sus clientes, para quienes hasta hace muy poco se constituían en sus únicos acreedores, empezaban a interactuar con más de una entidad.

---

27 Este acápite recibió el aporte de INFOCRED BIC S.A.

En ese contexto surgieron los Burós de Información Crediticia (BIC). Hasta agosto de 2004, el sistema microfinanciero funcionaba con dos servicios de información desarticulados. Por una parte, el sector regulado contaba con la Central de Información de Riesgos Crediticios (CIRC) de la SBEF, y, por otro, el sector no regulado utilizaba los servicios proporcionados por FINRURAL.

En agosto de 2004 empezó a operar INFOCRED BIC S.A., que permitió integrar la información de los sectores regulado y no regulado.

Ese proceso de integración tuvo cuatro fases:

a) La primera fase, de *gestación de los servicios*, entre 1996-1998, incluye el funcionamiento simultáneo de los servicios de información de riesgos de dos gremios, CIPAME y FINRURAL, que buscaban emular y complementar la central de riesgos de la SBEF. En 1996 los servicios estaban inconexos y sólo compartían listas de deudores riesgosos (listas rojas); entre 1997 y 1998 se compartía información de la cartera de deudores en situación de mora (categorías 4 y 5), información que era alimentada y compartida en forma trimestral vía "disquettes".
b) La segunda fase, de *desarrollo de la cultura del servicio*, se inicia en 1999 y concluye en 2004, tras la integración en FINRURAL de las instituciones no reguladas urbanas y rurales. El intercambio de información, en este periodo, tuvo las siguientes características:
   – se integró a todas las instituciones no reguladas, incluyendo algunas cooperativas de vínculo cerrado;
   – la información compartida mensualmente correspondía a la totalidad de la cartera, aunque no todas las instituciones se encontraban en la capacidad de identificar a sus clientes, sobre todo a nivel de los denominados "bancos comunales";
   – el proceso de alimentación y consulta se efectuaba en forma electrónica, vía Internet;
   – sólo accedían a consulta aquellas instituciones que proporcionaban su información; y
   – el servicio era pagado, aunque se contaba con el apoyo de diversos programas de la cooperación suiza y holandesa.
c) La tercera fase es la de la *generación de la normativa para el servicio y la gestación del BIC sectorial*. En este periodo, las entidades de microfinanzas, a través de ASOFIN y FINRURAL, gestionan cambios en la normativa para la creación de los burós de

crédito. Los bancos comerciales les salieron al paso, pidiendo que no se comparta la información de créditos hipotecarios y comerciales, y que los burós de crédito únicamente administraran información de microcréditos y créditos de consumo.

El 3 de abril de 2000 se promulgó la Ley 2064, que en su artículo 25, numeral 4, introdujo una modificación a la LBEF, permitiéndole a la SBEF dar "información parcial de la Central de Información de Riesgos a entidades privadas de giro exclusivo, relacionada únicamente con el microcrédito y crédito de consumo". Los burós de crédito nacían de esa forma con las alas cortadas, pues sus promotores debían conformarse con las limitaciones que imponía la ley.

En noviembre de 2000, la SBEF emitió la Resolución Administrativa 108/2000 que regula la constitución y funcionamiento de los BIC y, finalmente, la Ley 2297 de diciembre de 2001 perfeccionó la norma, en cuyos artículos 5 y 68 se instituye la figura del BIC. El rol de los gremios ASOFIN y FINRURAL en estos cambios fue determinante.

En esta fase, considerando el contexto descrito, FINRURAL hizo las primeras gestiones para constituir un BIC. Así, en junio de 2001, se presentó a la SBEF la primera versión del estudio de factibilidad[28], el cual fue objeto de varios ajustes, hasta que se produjo una versión final en noviembre de 2001. Esta versión incorporaba las recomendaciones de la SBEF y el aprendizaje de la experiencia de los burós de Chile y Perú. Por otro lado, en ese mismo momento, el proyecto SEFIR de USAID/Bolivia ofreció a FINRURAL apoyar la gestación y constitución del BIC, para buscar una solución empresarial, independiente de la participación gremial.

Así, FINRURAL inicia las negociaciones con una empresa de Santa Cruz, Datos, para llegar a un acuerdo accionario, gestión que resulta infructuosa. El siguiente paso fue la búsqueda de un socio externo, que también fracasó. Las empresas externas

---

28 Este estudio fue apoyado por PROFIN-COSUDE y posteriormente complementado con el concurso del proyecto SEFIR de USAID/Bolivia. El Gerente y el Oficial del Servicio de la Central de Riesgos de FINRURAL realizaron visitas a los burós SINACOFI y EQUIFAX, de Chile, y a CERTICOM y EQUIFAX, de Perú, para conocer su funcionamiento y diseñar el futuro BIC de Bolivia.

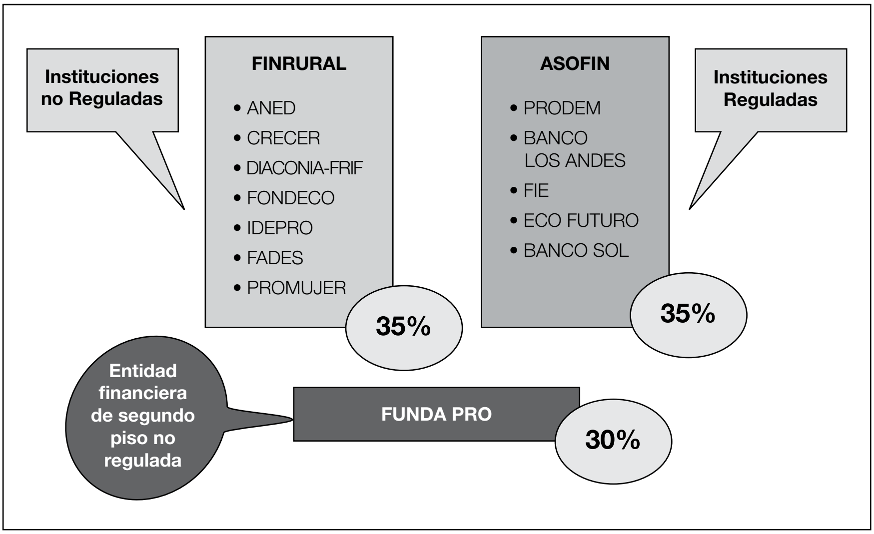
eran renuentes a invertir en Bolivia por el tamaño relativamente pequeño del mercado y por la existencia de vacíos jurídicos. Finalmente, a fines del 2001, FINRURAL decide congelar la búsqueda de un socio externo y dar por concluidas las gestiones con la empresa cruceña. A partir de ese momento, FINRURAL adopta la estrategia de conseguir socios locales dentro el sector microfinanciero boliviano.

El primer paso firme, en esa dirección, fue sellar una alianza entre las socias de ASOFIN y FINRURAL, y FUNDAPRO, como base para la constitución de la sociedad anónima que se produjo en marzo de 2002. Esta alianza se planteó el objetivo de buscar un socio local cuya información fuera complementaria a la que disponía FINRURAL de las instituciones no reguladas, y a la que poseía la SBEF, de las instituciones reguladas. Se pensó en las cámaras de Industria y Comercio del país, que tenían un servicio de información bajo el denominativo de SIPROTEC, pero ellas decidieron crear por su cuenta ENSERBIC S.A. De modo que la idea de un socio local para el sector también quedó descartada, y así, el 14 de julio de 2003 nació la nueva empresa INFOCRED BIC S.A., en base al permiso de constitución otorgado por la SBEF.

d) La cuarta fase corresponde al *proceso de funcionamiento de los BIC*. En agosto de 2004 INFOCRED comienza a funcionar como el primer BIC del mundo impulsado por las propias entidades del sector (junto a una entidad financiera de segundo piso no regulada, denominada FUNDAPRO). La composición accionaria de este primer BIC aparece en el Gráfico 29.

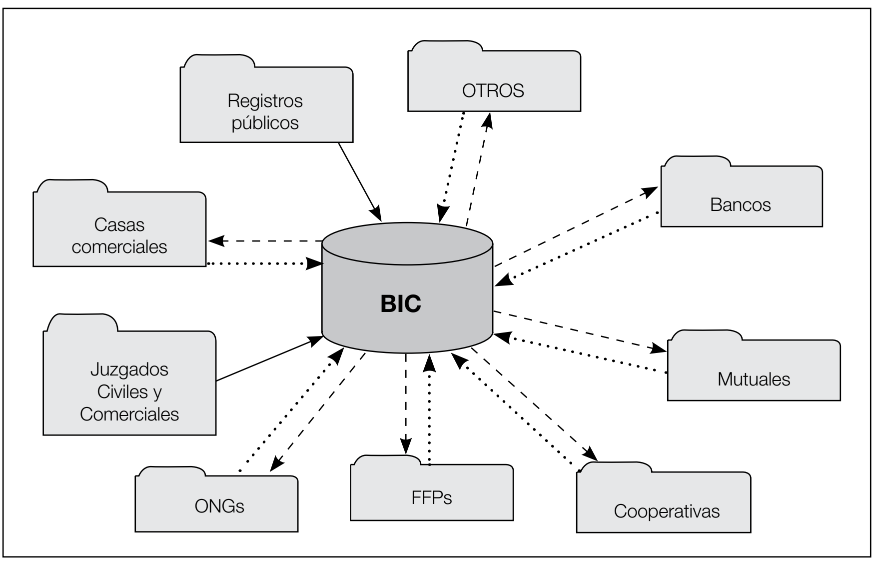
INFOCRED BIC S.A. invirtió aproximadamente medio millón de dólares en su infraestructura tecnológica: *hardware*, *software*, comunicaciones, gastos de organización, equipamiento de oficinas, etc. Una parte importante de la inversión consistió en solventar los costos operativos mientras se desarrollaba el *software* y se adquirían los equipos. Catorce meses después de ser fundada, la empresa empezó a prestar servicios a sus clientes. La mayor parte de ellos eran a la vez sus propios accionistas. Posteriormente, la empresa fue aglutinando un mayor número de clientes y proveedores de información, hasta abarcar casi el 100% del espectro de clientes. Los aportantes de información y los clientes, casi en todos los casos, son los mismos. El Gráfico 30 ilustra esta situación.

Gráfico 29
Estructura accionaria de INFOCRED BIC S.A.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de INFOCRED BIC S.A.

Gráfico 30
Aportantes de información y usuarios de INFOCRED BIC S.A.



Fuente: En base a datos de INFOCRED BIC S.A.

A la par de ir creciendo en número de clientes, en número de consultas y en número de personas registradas en la base de datos, INFOCRED BIC S.A. fue ampliando el número de productos, con los cuales sus clientes fueron adquiriendo un mayor control en la administración del riesgo de crédito. Actualmente, la empresa ofrece los siguientes servicios y productos:

Consultas: Reporte de información crediticia que contiene datos demográficos, información de deuda en entidades financieras reguladas y no reguladas, casas comerciales, juicios, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

Revisión Masiva de Cartera: Herramienta que permite informar a las entidades sobre la deuda compartida, que son a su vez clientes de otras entidades financieras, permitiéndoles así prevenir la mora y tomar acciones correctivas oportunas.

Sistema de Alerta Temprana: Herramienta que permite realizar un monitoreo automático diario de la cartera de clientes de la entidad, a la que se le reporta, vía correo electrónico, cualquier actividad y/o variaciones de sus clientes en el mercado financiero, facilitándole de esta manera la toma de acciones preventivas y un mejor seguimiento de su cartera de créditos.

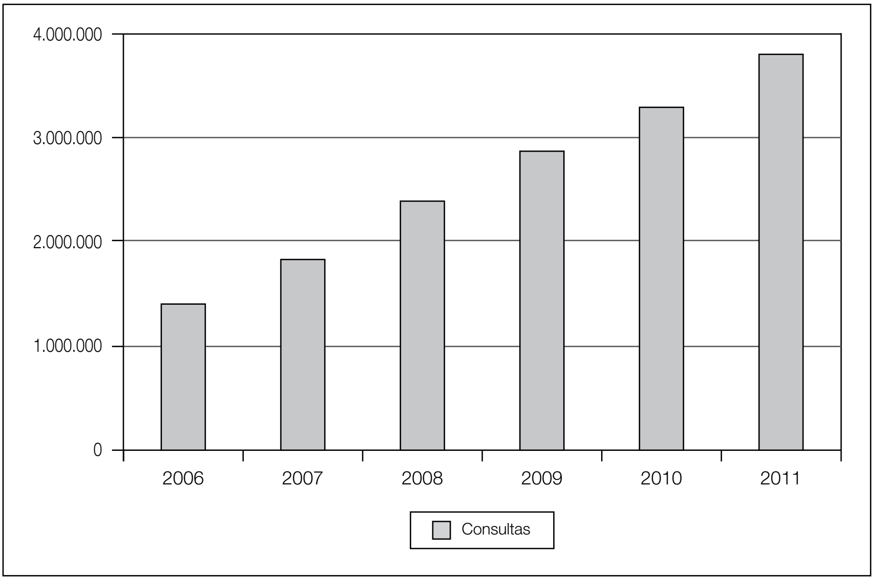
Consultas SMS: Herramienta desarrollada para que los usuarios del sistema puedan realizar consultas individuales desde su celular, agilizando la operación crediticia.

Líneas dedicadas: El servicio de acceso por Línea Dedicada proporciona a los clientes una conexión permanente al sitio web a través de un circuito digital dedicado, ofreciéndoles así una solución de conectividad rápida y permanente.

Score de Buró: Se desarrolló un sistema de *scoring* de buró, con el objetivo de pronosticar el hábito de pago de un titular a partir de su comportamiento histórico. De esta forma, se creó una especie de valor agregado adicional al reporte de consultas, puesto que se pasaba de informar sobre la situación del titular, a analizar dicha información y pronosticar su comportamiento.

El crecimiento de INFOCRED se puede apreciar en la evolución anual del número de consultas, las cuales corresponden al primer producto de la lista (reporte de información crediticia) (Gráfico 31).

Gráfico 31
Cantidad de Consultas Facturables



Fuente: En base a datos de INFOCRED BIC S.A.

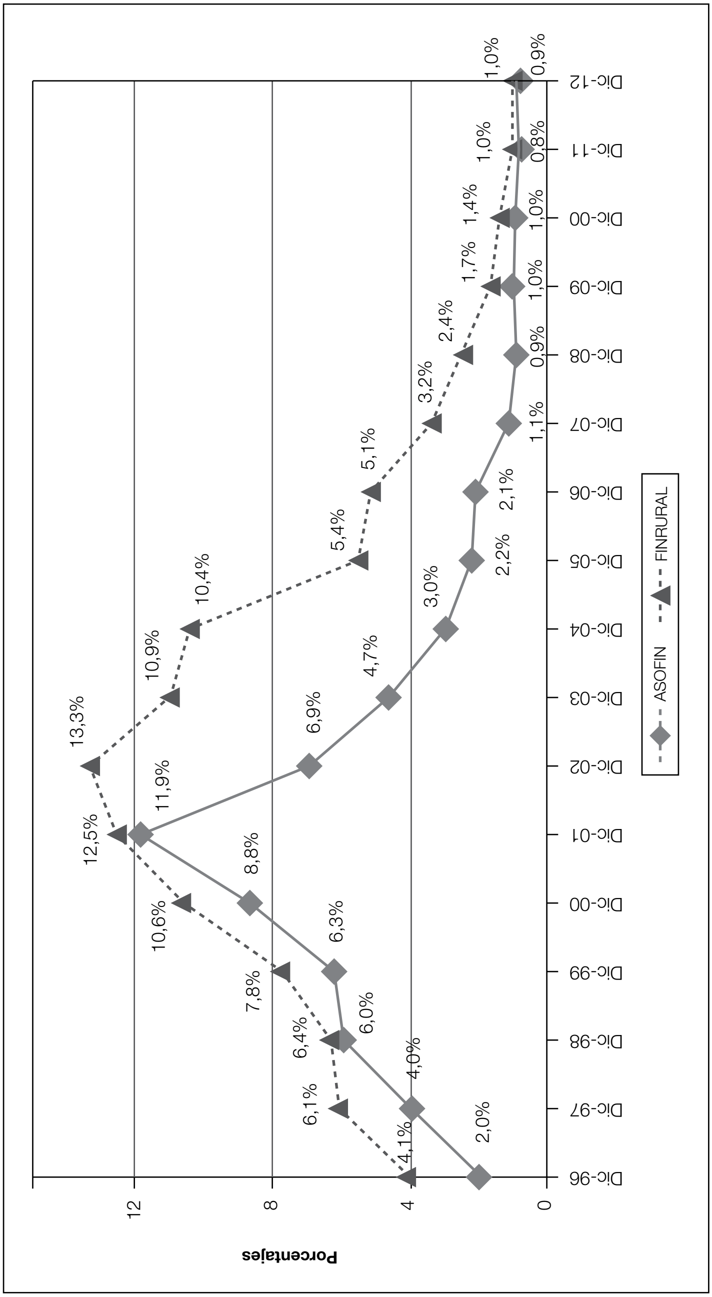
Los resultados del trabajo realizado pueden mostrarse de muchas formas, pero el mejor indicador es el índice de morosidad de la cartera del sistema financiero, pues si este índice se mantiene, o baja muy poco, quiere decir que algo no se está haciendo bien. En el caso de INFOCRED BIC S.A., sus dos principales grupos de clientes han experimentado una importante reducción en sus índices de morosidad desde el momento en que empezaron a utilizar los servicios de la empresa (Gráfico 32).

A diciembre de 2012, INFOCRED BIC S.A. cuenta con un total de 290 clientes que consultan sus reportes; 236 clientes reportan su información directamente al BIC; 54 clientes cuentan con el servicio de Revisión Masiva de Cartera, 60 con el Sistema de Alerta Temprana, y 14 clientes tienen líneas dedicadas.

3. Procesos determinantes de la ruta del desarrollo de las microfinanzas

Siguiendo la Ruta del Desarrollo del Sistema Microfinanciero Boliviano (Gráfico 28), aquí desarrollamos los procesos concatenados

Gráfico 32
Índice de Morosidad



Fuente: En base a datos de INFOCRED BIC S.A.

que han sido trascendentales y determinantes en el desarrollo institucional del SMB. Esos procesos son los siguientes: 1) Adecuación y generación de las tecnologías de microcrédito; 2) Impulso a la transparencia y visibilización sectorial; 3) Proliferación de iniciativas de formación de recursos humanos; 4) Consolidación del modelo de microfinanzas de visión de desarrollo con enfoque empresarial; 5) Crisis de sobreendeudamiento y emergencia de las asociaciones de deudores; 6) Impulso al desarrollo del ahorro popular y la automatización de servicios; 7) Tecnología y microfinanzas; y 8) Desarrollo de las microfinanzas sujetas a visión y mandato social

3.1. Adecuación y generación de tecnologías de microcrédito

El desarrollo y adecuación de tecnologías crediticias se produce, en primer término, gracias a la creatividad técnica local y las experiencias de otros países; en segundo lugar, juega un papel trascendente el esfuerzo de interacción entre las microfinancieras y los usuarios de los servicios, algo que, en el caso boliviano, dio lugar a un mejor conocimiento de las costumbres y prácticas ancestrales de los usuarios tales como la solidaridad, la reciprocidad, la garantía moral y la disciplina contractual. En conjunto, estas tecnologías cubren todas las áreas del sistema: la promoción, la colocación, el seguimiento, la recuperación y la recolocación de los créditos en base a principios de eficiencia, costo y oportunidad. El sistema, asimismo, aplica cuatro modalidades de crédito que han prevalecido en distintos momentos en el país: 1) crédito solidario, 2) crédito asociativo, 3) microcrédito individual y 4) bancos comunales. [La descripción resumida de estas modalidades se presenta en el Anexo 1.]

3.2. Impulso a la transparencia y la visibilización Sectorial

En su origen, las acciones de visibilización y transparencia fueron impulsadas por las redes de las entidades microfinancieras. En octubre de 1997, CIPAME y FINRURAL publicaron un primer número del boletín “Microfinanzas”. En una primera fase[29], el boletín reflejó anualmente la situación del sector con información de cartera y estados financieros.

---

29 En esta fase, la Cooperación Suiza, mediante sus programas NOGUB y PROFIN, y el FONDESIF, apoyaron la promoción del Boletín.

En diciembre de 1996, CIPAME agrupaba a: Banco Sol, FFP Los Andes y las ONGs Financieras IDEPRO, FIE, PROA, CIDRE, FUNBODEM y PROMUJER; en conjunto, estas entidades contaban con una red de 71 sucursales y agencias, y su cartera (principalmente urbana) era de $us74,6 millones y atendía a 124.126 clientes. Por su parte, FINRURAL agrupaba a las ONGs Financieras ANED, FADES, FONDECO, CRECER, PRODEM y SARTAWI, todas ellas conformaban una red de 80 sucursales y agencias, su cartera (principalmente rural) era de $us23,3 millones y atendían a 94.627 clientes.

Posteriormente, en el periodo 1999-2005, el boletín "Microfinanzas"[30] es editado semestralmente con el patrocinio de ASOFIN y FINRURAL. ASOFIN agrupaba en ese entonces a siete microfinancieras reguladas por la SBEF, y una ONG financiera no se encontraba bajo regulación. Por su parte, FINRURAL aglutinaba, a diciembre de 2005, a 12 IFD que contaban con 256 sucursales y agencias, tenían una cartera de $us98 millones y 233.507 clientes.

El boletín "Microfinanzas" fue editado y difundido de manera regular y continua durante 10 años, periodo en el que se visibilizó el crecimiento espectacular del sector: las 151 sucursales y agencias que existían en 1996 se convirtieron en 490 en 2005 (un incremento del 325%); la cartera de $us98 millones pasó a ser de $us630 millones diez años después (un incremento del 643%); los 218.753 clientes de 1996 se multiplicaron hasta llegar a 548.462 en 2005 (un incremento del 251%). El boletín "Microfinanzas" registró este enorme crecimiento exitoso.

El principal aporte del Boletín "Microfinanzas" a la industria boliviana fue valorar la actividad de las microfinancieras, promoviendo su reconocimiento nacional e internacional. Gracias a la información facilitada, el público pudo apreciar la verdadera magnitud de la industria y su impacto en la economía nacional. El boletín fue elogiado internacionalmente por ser el único en su estilo, lo que llevó a varias redes gremiales en otros países a replicarlo. Hoy, para bien de la industria, existen más órganos de difusión de carácter gremial. ASOFIN

---

30 Es justo reconocer la participación de las personas que contribuyeron con su concurso en los Consejos y Comités editoriales del boletín. Esas personas son: Hugo Rivas, René Brugger, Ronald Grebe, Reynaldo Marconi, Alfredo Arana, Pilar Ramírez, Sandra Nisttahusz, Pedro Arriola, Violeta Torres, Julio Rocha, Néstor Castro, Gabriela Salazar, Fernando Prado y Katia Collao.

edita el suyo (Boletín Informativo Mensual) y FINRURAL hace lo propio (Boletín Financiero Mensual de las IFD). FINRURAL, además, y a partir de la gestión 2009, edita un Boletín sobre Desempeño Social.

3.3. Proliferación de iniciativas de formación de recursos humanos

Hacia fines de 1995, la dinámica de desarrollo de las entidades financieras planteó demandas en materia de formación de recursos humanos, a fin de atender tanto las necesidades de expansión y crecimiento como las de diversificación de sus servicios. Esta situación indujo a las redes CIPAME y FINRURAL, con el apoyo de FUNDAPRO y NOGUB / COSUDE, a encarar, durante 1997, y por primera vez, un estudio / propuesta integral, cuyos objetivos principales fueron los siguientes: a) Identificar necesidades de capacitación del personal de las instituciones para encarar sus planes institucionales de corto, mediano y largo plazo, implantar nuevos sistemas y procedimientos de trabajo, y superar deficiencias en el desempeño del personal; b) diseñar un programa de formación de recursos humanos que, basado en dichas necesidades, constituya una alternativa de capacitación para el personal de las instituciones.

Las principales conclusiones del estudio (Blanco, 1997) fueron: a) Las ONGs Financieras tienen la imperiosa necesidad de fortalecer su capacidad de gestión, especialmente en el nivel de gerencia media, porque en este nivel se concentra la responsabilidad de convertir políticas y estrategias en operaciones y actividades concretas; b) Las instituciones de microcrédito cuentan, en su mayoría, con programas de capacitación con diferente grado de complejidad; dichos programas generalmente se orientan al personal de los niveles operativos y son utilizados como mecanismos de inducción al trabajo, tanto en aspectos técnicos como en cultura institucional, y como medios de actualización relativos a planes y proyectos propios de las instituciones; en ciertos casos, la función de capacitación es tan sólida que no solamente se brinda adiestramiento a públicos internos, sino que se ofrece este servicio al público externo[31].

31 Lo hacían Banco Sol y FIE en ese entonces.

En relación a la oferta de servicios de capacitación, el estudio concluía que aunque había eventos en el campo de la administración financiera, ofrecidos por los diferentes centros de capacitación, éstos eran coyunturales e intermitentes. La mayoría de los eventos se orientaban genéricamente a la capacitación en administración financiera y no específicamente a la administración de microcréditos. Al mismo tiempo, los programas de capacitación interna se concentraban en dos aspectos: inducción a la cultura organizacional y adiestramiento en procedimiento y tareas operativas. En este último campo, algunas de las ONGs ofrecían sus servicios al público, pero el centro de capacitación que había realizado más eventos ajustados a las características propias de las ONGs Financieras, fue el Instituto Boliviano de Estudios Empresariales (IBEE).

Asimismo, el estudio llevó a cabo un conjunto de 11 entrevistas cuyas conclusiones fueron las siguientes: a) Tres de las instituciones, Banco Sol, PRODEM y FIE, agrupaban al 73% del personal; b) 1.059 personas constituían el mercado potencial para un programa integral de capacitación; la mayoría de estas personas formaba parte del nivel operativo; c) la capacitación pre-existente estuvo dirigida principalmente a los niveles operativos; en este contexto, los programas estaban ajustados a sus operaciones y eran instrumentos de inducción al trabajo operativo y a la cultura interna de la institución que contrataba; en las instituciones grandes, la capacitación interna era una fortaleza; d) los ejecutivos de las instituciones tenían sus propias alternativas de capacitación, tales como encuentros, reuniones y eventos en el interior y exterior del país; e) en comparación con los niveles operativos, los niveles profesional y de gerencia media eran menos atendidos con capacitación propia y no contaban con las mismas oportunidades de los niveles ejecutivos más altos; las necesidades en este personal se ubicaban en el plano del desarrollo profesional y el desarrollo de destrezas gerenciales; la dimensión de este segmento era de aproximadamente el 20% del universo (212 personas); f) la dispersión geográfica del personal en agencias y sucursales era un obstáculo para asistir a eventos de capacitación externa tradicionales o presenciales, del tipo impartido por las universidades, debido a que tenía un costo muy importante, por los desplazamientos que implicaba y por el tiempo que demandaba fuera del centro de operaciones; h) los presupuestos destinados a capacitación eran diferentes entre las instituciones; mientras unas destinaban $us280 per cápita para

la última gestión anual, otras invertían $us100 en el mismo periodo; finalmente, i) la mayor parte de las instituciones estudiadas estaban en el proceso de constituirse como FFP.

En el tiempo en que se realizó el estudio (1997), el SMB tenía una visión coincidente con la de las recomendaciones de la *Primera Cumbre Mundial de Microcrédito*, realizada en Washington, sobre la necesidad de expandir la cobertura de los programas de microcrédito. En ese contexto, el estudio / propuesta descrito fue determinante para el desarrollo ulterior del sistema microfinanciero. Por su riqueza, profundidad y cobertura, el estudio dio origen a distintas estrategias y canales para encarar la formación de recursos humanos. Por una parte, FUNDAPRO, junto al IBEE, inició en 1998 el "Diplomado en Microfinanzas" y, por otra parte, CIPAME y FINRURAL, junto al Programa de Capacitación Financiera de ASOBAN, iniciaron, también en 1998, el programa "Técnico de administración en microfinanzas". Ambos programas sobrevivieron hasta 2002 y en su momento fueron una respuesta a las necesidades de capacitación de las instituciones.

FINRURAL, por su parte, se planteó una mayor profesionalización de las ONGs Financieras, y por eso, en 1998, puso en funcionamiento un mecanismo denominado "Fondo de Investigación Académica" (FIA) que tuvo como principal objetivo apoyar la formación de recursos humanos para gerencia media en microfinanzas, a través del financiamiento no reembolsable de tesis de licenciatura y maestría (becas) orientadas a investigar esta temática. Complementariamente, se brindaron a los estudiantes beneficiados contactos institucionales, documentación actualizada y orientación especializada.

El citado programa de becas fue respaldado, al principio, por PROFIN-COSUDE, y luego se sumó a la iniciativa el FONDESIF, con recursos del PASA, Componente Microfinanzas. El Fondo de Investigación Académica (FIA) inició sus actividades en 1998 apoyando la realización de tesis en materia de ahorro rural; posteriormente, en el año 2001, amplió su cobertura a tesis en microfinanzas generales y organizó procesos de convocatoria abierta para la adjudicación de becas. Asimismo, ese año se insertaron dos nuevos componentes al programa: a) el fondo de pasantías, con el objetivo de poner en práctica los trabajos de investigación e impulsar la inserción de nuevos profesionales en el área; y b) el fondo de publicaciones, cuyo objetivo era difundir los resultados de las tesis que hicieran

un aporte importante al desarrollo de las microfinanzas. Uno de los aportes más importantes del FIA fue el nexo establecido entre el sistema universitario y la industria microfinanciera. Así, se lograría estimular el interés de estudiar las problemáticas del sector en los futuros profesionales. Posteriormente, se decidió la transferencia del FIA y del Programa de Becas al Centro Internacional de Apoyo a las Innovaciones Financieras, AFIN.

Paralelamente, FUNDAPRO impulsó y animó el funcionamiento del "Foro de Microfinanzas", que tenía la finalidad de promover el intercambio de experiencias y la sistematización de las distintas prácticas de microfinanzas realizadas en el país. Durante su existencia, el Foro generó varias publicaciones, cuyo detalle se presenta en el Anexo 2 del presente estudio. El Foro tuvo resultados exitosos e inspiró a FUNDAPRO a formular la propuesta de conformar el "Centro de Apoyo a la Industria Financiera No Tradicional", bajo la figura jurídica de una fundación sin fines de lucro, independiente de otras entidades ya existentes y con una estructura propia, tomando como base el estudio realizado por la *Bankacademie*.

A partir de esta iniciativa, el año 2001 se creó el ya mencionado Centro Internacional de Apoyo a las Innovaciones Financieras, AFIN, de alcance latinoamericano y con sede en Bolivia. El Centro se constituyó en un brazo de fortalecimiento institucional de las entidades que trabajan en mercados financieros no tradicionales, proveyéndoles capacitación, promoviendo intercambio de experiencias, investigación y otros servicios.

Para su constitución, AFIN contó con el apoyo de FUNDAPRO, FINRURAL, FONDESIF, Banco Sol, *Action Internacional*, ECLOF-Perú y AGROCAPITAL. El Centro (AFIN) adoptó los siguientes objetivos: a) Apoyar el crecimiento sostenible y la consolidación de la industria financiera no tradicional; b) contribuir a mejorar las destrezas gerenciales y administrativas en las instituciones que operan en la industria; c) coadyuvar a alcanzar la sostenibilidad operativa y financiera de las instituciones financieras; d) apoyar la innovación continua de productos y servicios financieros que respondan a las necesidades de la micro y pequeña empresa y de los pobladores de menores ingresos de las áreas urbanas y rurales; e) impulsar el intercambio de experiencias y conocimientos entre las instituciones de la industria; y f) promover el conocimiento y la comprensión de la industria.

Entre los servicios que serían prestados por el Centro (AFIN), se contemplaron los siguientes: a) capacitación; b) formación profesional; c) sistematización de experiencias; d) investigación; d) asesoría; y e) servicios públicos. En su vida institucional, el Centro ha capacitado a miles de personas en sus diferentes programas, pero su programa "estrella" fue el "Diplomado en Microfinanzas". A fines de 2012, AFIN se encuentra sumido en una profunda crisis debido a una deficiente administración financiera y a una oferta académica no actualizada.

3.4. Consolidación del modelo de microfinanzas de visión de desarrollo con enfoque empresarial

A esta fase la caracterizan cuatro rasgos trascendentales: la definición del prototipo de institución microfinanciera ideal, el enfoque de la regulación, la filosofía del modelo, cimentada sobre principios de excelencia financiera, la estandarización y la automatización.

Respecto del prototipo de institución, Banco Sol fue la primera entidad bancaria especializada en microfinanzas, de carácter empresarial y organizada como sociedad anónima, hecho que respondía a los alcances de la regulación vigente en 1992 y a la forma convencional de una entidad financiera en ese entonces: el banco. Sin embargo, como ya lo hemos señalado, la definición del prototipo siguió un largo camino hasta la promulgación de la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras, que deja abiertos varios modelos organizativos.

Los modelos no bancarios fueron los Fondos Financieros Privados (FFPs) y las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (las Organizaciones No Gubernamentales, ONGs), que requerían reglamentación. En mayo de 1995, con el DS 24000, se promulgó la respectiva reglamentación para los FFPs, pero las IPDS/ONGs se quedaron sin ella.

La primera transformación de una ONG en FFP se produjo cuando la ONG Procrédito fundó la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes FFP, en julio de 1995. Es importante mencionar que, para este fin, Procrédito recibió el asesoramiento de la firma alemana *Internationale Projekt Consult*, que a su vez asistió a la SBEF en el desarrollo del marco de operaciones de los FFPs.

Las nuevas entidades adoptaron originalmente una estructura accionaría parecida a la de Banco Sol. Aproximadamente el 50 por

ciento de la propiedad quedó en manos de las ONGs, mientras que el otro 50 por ciento se repartió entre inversionistas privados e instituciones de cooperación internacional. En el presente, esta composición fue superada y la participación privada es significativamente mayoritaria.

En cuanto a la transferencia de los portafolios de las ONGs a los FFPs, ésta se hizo bajo dos modalidades: una consistía en el traspaso definitivo de los créditos y los clientes después de una exhaustiva revisión de su calidad por parte de la SBEF, y la otra en la delegación de la administración de la cartera de la ONG al FFP y en el gradual traspaso de sus clientes.

El segundo rasgo de importancia en esta fase fue la adopción del enfoque de regulación. En congruencia con el modelo de desarrollo vigente en el país, en ese periodo —de preeminencia de las políticas de libre mercado— el enfoque se abocó a la figura FFP, una sociedad anónima de carácter comercial y de ánimo lucrativo. Se trató de inducir a las ONGs financieras a constituir FFPs, un proceso que se denominó de "transformación".

Es importante mencionar que, posteriormente, el proceso administrativo fue engorroso y se produjeron transformaciones de larga duración, como la de FIE, EcoFuturo y PRODEM.

Bajo este enfoque, la regulación adoptó e internalizó los siguientes principios: a) sólo supervisar a las instituciones que captan depósitos del público, porque la regulación tiene como propósito central proteger a los ahorros; el crédito, en cambio, de acuerdo a este enfoque, establece relación bilateral que no requiere protección estatal; b) promover la formación de instituciones con inversionistas *dolientes,* es decir, inversionistas que estaban dispuestos a arriesgar y eventualmente perder, porque éstos pueden responder a las contingencias[32]; bajo este criterio, se busca la "conversión" de las entidades sin fines de lucro en sociedades anónimas; y c) desalentar la existencia de entidades financieras sin "propietarios", porque quienes no lo son no cuentan con recursos para enfrentar pérdidas o indemnizar a los ahorristas, o para responder a requerimientos de capitalización. Estos principios convirtieron a la normativa en excluyente.

32 Felizmente, hasta el presente no se tuvo que lamentar ninguna contingencia, por lo que no se cuenta con evidencia sobre si este dogma funciona en las microfinanzas. En el caso de los bancos, no lo hizo.

Con el tiempo, estos principios generaron los siguientes resultados: a) asimetría normativa, porque el enfoque era más favorable a las instituciones de visión de desarrollo con enfoque empresarial, en desmedro de las instituciones de mandato social; b) competencia dirigida y sesgada, con reglas que generaban mejores condiciones de fondeo (más barato) para las microfinancieras reguladas; c) necesidad de un sistema de autorregulación, que se perfiló inicialmente como un sistema de supervisión privado (Marconi, 2004a).

La filosofía del modelo en ese momento fue maximizar los resultados financieros para lograr la excelencia financiera. Entre 1993-1995, tiempo en el que comenzó a funcionar el Banco Sol, y cuando los FFPs aún no existían, las ganancias netas distribuibles alcanzaron un promedio anual de $us564 mil; luego, en el periodo 1996-2001, periodo en el que se consolidan los bancos y FFPs especializados en microfinanzas, el promedio anual de ganancias para el conjunto de estas entidades superó los dos millones de dólares, en tanto que en el periodo 2002-2012, fue superior a los $us10 millones por año. Como se mencionó aquí, estas utilidades fueron objeto, en gran parte, de capitalización, a fin de respaldar el crecimiento institucional y la expansión de operaciones. La actitud de priorización de los resultados financieros, a su vez, llevó a algunas de estas instituciones a asumir una actitud pasiva respecto a las iniciativas de vínculo entre las microfinanzas y el desempeño social.

En general, en esta fase, merced a la masificación de los servicios, las entidades tuvieron que adoptar medidas de estandarización y automatización de algunos procesos, con el objeto de ganar en eficiencia y disminuir algunos costos.

3.5. Crisis de sobreendeudamiento y emergencia de asociaciones de deudores

El surgimiento de las asociaciones de deudores ha constituido una sorpresa inesperada en el desarrollo del sistema microfinanciero. ¿Por qué y cómo surgieron?, ¿qué resultados obtuvieron? y ¿qué se puede aprender de ese proceso?

Estas interrogantes requieren de una descripción previa del entorno prevaleciente por entonces, los últimos años de la década de los años noventa. El punto de partida para el surgimiento de esas asociaciones son los exitosos resultados financieros alcanzados por

las entidades especializadas en microfinanzas. Esto indujo a que otros actores entraran a la actividad de microcrédito. Un ejemplo de ello es el FFP Acceso, de capitales chilenos. El referido éxito motivó también a algunos bancos comerciales bolivianos a establecer ambiciosos programas de crédito de consumo y de microcrédito, como CrediAgil del Banco de la Unión de ese entonces.

En el momento previo a la crisis de 1998-99, tres tipos de entidades financieras muy diferenciadas operaban en el país: a) instituciones especializadas en microfinanzas (Banco Sol y FFPs microfinancieros); b) FFPs de consumo (FFP Acceso y programas especiales de los bancos comerciales), y c) ONGs Financieras.

En el periodo del *boom* y expansión del crédito, entre 1996 y 1998, el microcrédito estaba fundamentalmente dirigido hacia el área urbana, con préstamos de bajos montos y retornos atractivos. En ese periodo, los FFPs de consumo incursionaron en un mercado que desconocían, ofreciendo créditos de manera masiva e irreflexiva, lo que generó un proceso de sobreendeudamiento descontrolado. Eran prestamistas predatorios. Esta situación se agudizó fuertemente por la crisis económica regional, la caída de la demanda agregada y la caída de la demanda en los mercados de los países vecinos.

Así, el surgimiento de las asociaciones de deudores se debió a los siguientes factores: a) sobreendeudamiento[33] de los prestatarios, principalmente los urbanos, provocado por las operaciones irresponsables de los FFP de consumo; b) disminución de la capacidad de pago de los clientes debido a la crisis económica del país, y c) efervescencia social.

Las manifestaciones públicas de los prestatarios y una sacrificada huelga de hambre a inicios de 1999, develaron la existencia de serios problemas en la intervención en el mercado de las financieras involucradas en esta crisis. La comercialización demasiado agresiva de sus créditos, las condiciones financieras de los mismos, las tasas de interés y las formas y periodos de pago, que eran propias del crédito de consumo, pero que se intentaba aplicar a las microempresas, no

---

33 En esos años existía una Central de Riesgos para las instituciones reguladas, con información reportada a la SBEF, y, por otra parte, una Central de Riesgos administrada por FINRURAL para las instituciones no reguladas. Esta situación impedía un adecuado control del nivel de endeudamiento de los clientes.

tomaron en cuentas que las microempresas tienen ritmos de generación de ingresos incompatibles con esa forma de manejo de los créditos. Asimismo, los prestatarios cuestionaron las formas y los medios de cobranza, considerándolos abusivos y hasta ilegales.

La actitud del Gobierno del presidente Banzer, a su vez, fue contradictoria y contraproducente. Debe reconocerse, sin embargo, el funcionamiento del Comité de Coordinación en el Área de Microfinanzas y Microempresa, constituido con el respaldo del DS 25338 de marzo de 1999, que promovió espacios de coordinación que facilitaron el cumplimiento de las tareas coyunturales frente a la grave situación.

Afirmamos aquí que la intervención estatal fue contradictoria y contraproducente por lo siguiente: a) se manejó un discurso triunfalista, propio del discurso internacional, respecto al rol del microcrédito como una solución para la pobreza; al mismo tiempo, varias de las medidas gubernamentales afectaron negativamente al sector microfinanciero y agudizaron la pobreza (por ejemplo, el tratamiento de los aranceles sobre la ropa usada, que repercutió sobre los clientes comerciantes y los microempresarios del sector confecciones); b) algunas normas aprobadas tenían fundamentación populista, como la Ley de Propiedad y Crédito Popular, u otras como la Ley de Condonación de Deudas con entidades financieras estatales liquidadas; sus repercusiones socavaron la "moral de pago" de los clientes de las instituciones, principalmente de las rurales; c) la falta de penalización y sanciones oportunas por parte de la autoridad supervisora contra las entidades financieras de consumo que incurrieron en prácticas ilegales; y d) el Gobierno, a través del FONDESIF y otros mecanismos de segundo piso, indujo a algunas entidades microfinancieras a aceptar operaciones de recompra de cartera de alto riesgo, proveniente de prestatarios con manifiesta renuencia a pagar sus obligaciones; también impuso tasas de interés reprimidas, lo que incidió en los estados de resultados de las entidades involucradas.

Esta conducta contribuyó a "perforar" la burbuja financiera del periodo 1998-1999, la cual comenzó con ganancias significativas para los inversionistas en el crédito de consumo, y terminó con pérdidas para ellos, aunque lo peor fue el deterioro general del mercado microfinanciero.

Las asociaciones de deudores se formaron por motivaciones diferenciadas. El movimiento de 1999 se organizó en la ciudad de El Alto respondiendo a motivaciones políticas regionales, y posteriormente expandió su cobertura a otros departamentos del país. La importancia de este primer movimiento radica en que obtuvo el reconocimiento del Estado y de las asociaciones gremiales de las entidades financieras[34]. El 15 de octubre de 1999 se suscribió un primer "Acuerdo Marco", con la mediación de la SBEF. Este movimiento, finalmente, cayó por su propio peso cuando sus líderes fueron denunciados por sus propios miembros, lo que terminó incluso con la prisión temporal de uno de ellos, bajo la acusación de estafa.

En 2001 emergió la "Organización de Deudores en General", a nivel nacional. Esta organización respondía a los intereses de una abogada que, con mucha habilidad, consiguió convencer a miles de prestatarios de adherir a su movimiento, bajo la ilusión de una supuesta "condonación de los créditos". Este grupo de deudores tomó las instalaciones de la SBEF el 2 de julio de 2001, y luego suscribió un acuerdo con ASOBAN, ASOFIN y FINRURAL, el 4 de julio de 2001, con la mediación de la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Boliviana, y la supervisión de la SBEF. A fines de la gestión del año 2002 surgieron nuevos grupos de deudores, con intereses particulares y en muchos casos espurios.

En suma, se puede concluir que las asociaciones de deudores no fueron el resultado de la decisión autónoma de los prestatarios, fueron, más bien, movilizadas por intereses políticos, económicos o particulares[35].¿Qué resultados obtuvieron? Desde la perspectiva de los deudores que se adhirieron a ellas, resultados infructuosos, tal como se observa en una evaluación del acuerdo del 4 de julio de 2001 (Marconi, 2004c) (Anexo 3).

---

34 ASOBAN, ASOFIN, FINRURAL, ASOCOP y UNIVIV.

35 Se han identificado las siguientes asociaciones, aunque es probable que existan otras más: a) Deudores y Prestatarios a Nivel Nacional, b) Fuerza de Deudores a Nivel Nacional, c) Organización de Deudores en General, d) Deudores ex BBA, e) Unión de Prestatarios Mutual La Paz, y f) Asociación Nacional de Deudores o Prestatarios.

3.6. Impulso al desarrollo del ahorro popular y la automatización de servicios

Las captaciones del sistema microfinanciero registran resultados sumamente exitosos. Efectivamente, en 1993, y con el Banco Sol como única entidad regulada de las microfinanzas, los depósitos sectoriales bordeaban los $us15,6 millones; en 1995, esa cifra creció a $us45 millones, a $us131 millones el año 2000, a $us347 millones en 2005, $us1.790 millones en diciembre de 2010, y a $us3.095 millones en diciembre de 2012. Este crecimiento es exponencial e inédito en la historia financiera del país.

Por otra parte, entre 1993 y el año 2000, los depósitos del sistema microfinanciero no llegaban al 3% de los depósitos del conjunto de las finanzas bolivianas. El año 2003, sin embargo, año que marca el despegue de las captaciones, éstas llegan a constituir más del 10% del sistema financiero. Y ya en diciembre de 2012, los depósitos en el sistema microfinanciero alcanzan el 22% del SFN. Estos resultados se deben a la confluencia de acciones diversas: estudios e investigaciones, regulación y desarrollo institucional de las microfinancieras, programas de apoyo y promoción, tecnología, y un adecuado entorno macroeconómico.

En otro ámbito, y en el periodo que transcurre entre la creación de Banco Sol (1992) y la promulgación del DS sobre los FFPs, en mayo de 1995, las entidades vinculadas a ese banco, como Acción Internacional, HIID de USA y *Calmedow Foundation* de Canadá, impulsan los primeros estudios e investigaciones para promover proyectos pilotos de ahorro. Entre 1995 y 1996, a su vez, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), con el apoyo de la GTZ y otras agencias de cooperación, bajo la coordinación de Silvia Wisniwski (1995), realizan un costoso estudio sobre los mercados financieros rurales con pocos resultados específicos para el sector.

Igualmente, entre 1996 y 1997, FUNDAPRO, FINRURAL y NOGUB-COSUDE apoyaron la realización del estudio "Movilización de ahorro en mercados financieros emergentes" dirigido por Herberto Olmos (1997). Este estudio evalúa la demanda de servicios de depósitos de la población en las ciudades de Santa Cruz, El Alto y Tarija, y en los centros poblados de Guayaramerín, Minero, Punata, Patacamaya y Camargo. Las conclusiones y recomendaciones que entrega el estudio son particularmente relevantes. Reseñamos las más importantes:

a) La creencia de que no existe capacidad de ahorro en los sectores de bajos ingresos carece de validez: la microempresa genera excedentes tal como lo hacen las medianas y grandes empresas; la diferencia entre unas y otras depende, sobre todo, del nivel de rentabilidad de las inversiones de los distintos sectores. La microempresa no es un nicho potencial de captación de ahorro, debido a que la rentabilidad de sus inversiones no es muy alta; la mediana y gran empresa, por el contrario, poseen un importante potencial de ahorro institucional.
b) Las condiciones que las unidades económicas exigen para depositar sus excedentes en una institución financiera son fundamentalmente dos: la seguridad y la liquidez. En cuanto a la seguridad, existe mucha desconfianza por parte del público debido a las quiebras de algunos importantes bancos, las estafas y los desfalcos como el de FINSA. La recuperación de la confianza se logrará solamente con el trabajo de instituciones diseñadas de acuerdo a las necesidades del cliente y con la construcción de una relación de larga duración; los potenciales ahorristas valoran que las instituciones cuenten con varias agencias para tener mayor acceso a sus servicios y prefieren aquellas instituciones que sienten que están "a su nivel". Existe un fuerte sentimiento de distancia con instituciones como los bancos comerciales; a menudo, las personas "se sienten incómodas" o "les da vergüenza entrar" a estas instituciones.
c) No se advierten diferencias "regionales" en los resultados del estudio; donde sí se encuentran diferencias es en las estructuras de mercado; la capacidad de ahorro se determina en relación directa al tamaño de los ingresos; los hombres ahorran con finalidades económicas y las mujeres tienen preferencias familiares.

El programa PROFIN de COSUDE y FINRURAL, por su parte, realizan en 1998 estudios sistematizados (VV.AA., 1998)[36] sobre la demanda y oferta de servicios de ahorro y, particularmente, sobre modalidades informales de ahorro como el "pasanaku". En este

36 Esta publicación fue ampliada y actualizada en el libro *Compendio del ahorro rural en Bolivia*, La Paz, 2004.

estudio, el autor de este documento realizó (en Marconi, 2004b), en relación a la oferta de servicios de ahorro en el área rural, las siguientes observaciones: a) el ahorro monetario en el área rural no se desarrolla debido a los problemas de la oferta de servicios de depósito, y no por la idea comúnmente difundida de que el poblador rural no tiene capacidad de ahorro; b) la principal barrera para el ahorro en el área rural son factores imputables a los intermediarios financieros y al alcance del marco normativo y regulatorio. Entre esos factores están:

– las facilidades de atención a la clientela (red de agencias y sucursales);
– los productos financieros ofertados; y
– las tecnologías de ahorro para la prestación de estos servicios.

Posteriormente, Hillary Miller (2004), en un importante estudio realizado con información a diciembre de 2002, plantea la siguiente pregunta: ¿por qué las instituciones reguladas de Bolivia se caracterizan por su lentitud para movilizar ahorros a una escala significativa? Las respuestas de Miller son tres: a) La abundancia de "dinero fácil" proveniente de los donantes, del gobierno boliviano y de las entidades de segundo piso; este mecanismo de obtención de dinero ha desincentivado poderosamente la movilización de ahorros, puesto que el ahorro, como fuente de financiamiento, es más cara y riesgosa que los préstamos concesionales y las donaciones; b) las instituciones no han cultivado una imagen de sí mismas que refleje solvencia y confiabilidad; y c) el ambiente regulatorio en Bolivia impide la captación de depósitos de los pobres en áreas rurales.

Efectivamente, hasta fines de 2002, las captaciones en el sistema permanecen bajas. Lo que marca el cambio es la creación de un marco regulatorio claro, establecido en el DS sobre los FFP en 1995 y su conversión a ley a fines de 2001. De esta manera, las instituciones tuvieron que responder a las exigencias de la regulación en cuanto a seguridad, comunicación y otros factores, a fin de generar la confianza de sus depositantes. Se presume que entre 1993 y el 2000 los ahorros en las instituciones microfinancieras son mayoritariamente institucionales y corporativos, aunque no existen datos concluyentes al respecto.

Pero si hubo un momento de cambio estructural en la oferta de servicios de microahorro en el sistema microfinanciero, éste se

produjo cuando el FFP PRODEM, después del periodo antes mencionado (1993-2000), promovió los servicios del "Cajero Automático Inteligente", un servicio que permite el acceso a la caja de ahorros las 24 horas del día, los siete días de la semana, y un alto grado de seguridad, mediante el uso de una tarjeta que registra la huella digital del usuario. Como menciona Marcelo Mallea (2004), el uso del PIN tradicional, el que se usa en las ciudades, es bastante complicado para los habitantes de las zonas rurales; además, el registro por huella digital evita que los clientes lleven consigo sus documentos de identidad, con el riesgo de extraviarlos. El servicio, además, tiene un componente de seguridad muy importante ya que, en caso de que la tarjeta sea extraviada, no puede ser utilizada por nadie más. El mismo Mallea establece las siguientes conclusiones, recogidas aquí textualmente, sobre la tecnología adoptada por PRODEM: a) La automatización de los ahorros, sobre todo en zonas rurales del país, contribuirá a acrecentar el impacto positivo que se pretende lograr en la población meta, que tiene poco acceso a servicios financieros, con efecto directo en la economía boliviana; b) la masificación de los servicios de captaciones mediante cuentas de ahorro con tarjeta inteligente, en las zonas urbanas y principalmente en las zonas rurales, permitirán a futuro incluir otros productos a través de este servicio; c) los beneficios asociados a esta automatización permiten bajar los costos de fondeo, lo que repercutirá en tasas más convenientes.

Otro factor que aceleró el proceso de masificación de los servicios de depósitos y desarrollo del ahorro popular constituye la conversión de Caja Los Andes a Banco Los Andes Procredit, pues reforzó los vínculos de confianza entre clientes y microfinancieras. Este cambio es observable en los resultados de las captaciones de dos grupos de instituciones: los bancos especializados en microfinanzas y los FFPs. Las captaciones del primer grupo mejoran a partir de 2005, año de la conversión en banco de Caja Los Andes, una tendencia que se acentúa cuando FIE hace lo mismo.

Es igualmente pertinente mencionar, en este ámbito, la contribución de dos programas de cooperación externa: el Programa de Ahorro Rural (PAR) de PROFIN-COSUDE, que se implementó entre 1997 y 2002, y el Programa de Movilización de Ahorro Popular (MAP), respaldado por el BID y otras instancias de cooperación con la mediación del FONDESIF.

Uno de los temas polémicos de estos dos programas fueron las "alianzas estratégicas" entre entidades reguladas y no reguladas (Mompó, 2004), los contratos de corresponsalía y, últimamente, los "mandatos financieros" que no alcanzaron a prosperar.

Finalmente, a partir del año 2003, y en momentos de gran convulsión social, e incluso en la presente etapa de cambios promovida por el Gobierno de Evo Morales, el mantenimiento de la estabilidad económica del país ha facilitado el fuerte crecimiento de las captaciones.

3.7. Tecnología y microfinanzas

La vinculación de la tecnología con las microfinanzas suma ya varios años de experiencia en el país. En efecto, y por ejemplo, la utilización de *Cajeros Automáticos* (ATM: *Automated Teller Machine*) en el sector data de principios de 2001: hace diez años que el sistema utiliza los servicios de ATM en el área rural, a través del uso de la huella digital. En cuanto los servicios de *Banca Móvil*, la experiencia es más reciente: una entidad, el 2005, y otra a partir de 2010. En *Banca por Internet*, se opera desde el año 2010.

Los servicios ofertados en estas plataformas son diversos. En los *Cajeros Automáticos*: se pueden realizar consultas de saldo (incluidos los "mini extractos"), retiro de efectivo, transferencia a cuentas propias y recarga a celulares. Los servicios de *Banca por Internet* incluyen: consulta de saldos y extractos, de Depósitos a Plazo Fijo (DPF) y cartera, transferencia a cuentas propias, pago de cartera, transferencia a cuentas de terceros, transferencias ACH a otros bancos, bloqueo de tarjeta de débito, envío de giros, consultas de tarifario y tipo de cambio. En los servicios de *Banca Móvil* se tiene: consulta de saldo, extractos, transferencia a cuentas propias, recarga de celular y pago de cartera.

Los clientes del sistema microfinanciero utilizan mayormente los servicios de *Cajeros Automáticos* y en menor medida los de *Banca por Internet* y *Banca Móvil*. La tendencia es que el acceso y utilización de estos servicios irán incrementándose progresivamente, tal como ocurre en el mundo entero. Sin embargo, estos medios no sustituirán la atención personalizada que caracteriza al sector microfinanciero en la relación y trato con sus clientes. En el Cuadro 31 se observa la evolución de los ATMs (Cajeros Automáticos) dentro del SFN.

Hay que apuntar, a propósito del tema, que en el marco de la LBEF de 2012, el Banco Central de Bolivia (BCB) emitió las resoluciones que

Cuadro 31
Evolución de Cajeros Automáticos (ATMs) del Sistema Financiero Nacional: 2007-2013

Tipo de entidades		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Octubre)	Crecimiento anual 2013/2007	Participación 2007	Participación a octubre 2013
Sistema Microfinanciero	Urbano	132	95	135	208	318	424	483	28%	15%	23%
	Rural	38	42	50	55	77	103	119	21%	4%	6%
	Subtotal	**170**	**137**	**185**	**263**	**395**	**527**	**602**	**26%**	**20%**	**28%**
Sistema Bancario Comercial	Urbano	653	687	803	911	1061	1162	1302	12%	75%	62%
	Rural	25	25	35	47	72	84	93	26%	3%	4%
	Subtotal	**678**	**712**	**838**	**958**	**1133**	**1246**	**1395**	**13%**	**78%**	**66%**
Mutuales	Urbano	14	15	21	36	46	54	54	27%	2%	3%
	Rural	0	0	0	2	2	4	1	8%	0%	0%
	Subtotal	**14**	**15**	**21**	**38**	**48**	**58**	**55**	**28%**	**2%**	**3%**
Cooperativas	Urbano	9	23	28	31	42	46	47	39%	1%	2%
	Rural	0	4	5	9	13	19	15	35%	0%	1%
	Subtotal	**9**	**27**	**33**	**40**	**55**	**65**	**62**	**49%**	**1%**	**3%**
Total	Urbano	808	820	987	1186	1467	1686	1886	15%	93%	89%
	Rural	63	71	90	113	164	210	228	24%	7%	11%
	Subtotal	**871**	**891**	**1.077**	**1.299**	**1.631**	**1.896**	**2.114**	**16%**	**100%**	**100%**

El crecimiento de las mutuales es calculado desde el año 2010 y el de las cooperativas desde el 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASFI y ASOFIN.

aprueban: los "Reglamentos de Servicios de Pago y de Instrumentos Electrónicos de Pago"; los reglamentos de ASFI de la gestión 2012 para la "Constitución, Funcionamiento, Disolución y Clausura de las Proveedoras de Servicio de Pago Móvil"; y los reglamentos para la "Emisión y Administración de Instrumentos Electrónicos de Pago". Estas resoluciones del BCB, como es obvio, reglamentan la prestación de servicios de *pago móvil* proporcionados por empresas especializadas en estos servicios y por las entidades de intermediación financiera, donde el tratamiento de la *Billetera Móvil* y la cuenta de pago (exclusivamente en moneda nacional) respectiva, permiten realizar electrónicamente órdenes de pago y/o consultas con un dispositivo móvil. En la misma línea se inscribe la reglamentación de la *Corresponsalía*, permitiendo, mediante contrato de mandato financiero, que un contratante de corresponsalía con un corresponsal financiero o no financiero, ofrezca a nombre y por cuenta del contratante, operaciones y/o servicios financieros, a cambio de una comisión previamente pactada. Bajo esta reglamentación, *TIGO Money* ha arrancado sus servicios ofreciendo los servicios de recepción de dinero, órdenes de pago y/o consultas desde un celular.

Por otro lado, el desafío de profundizar y acelerar la bancarización rural ha motivado a las entidades microfinancieras a promover iniciativas innovadoras, entre las cuales deben resaltarse las experiencias de "Agencias Móviles" de Banco Sol y los "Puntos Prodem" de PRODEM FFP.

En efecto, la oferta de Banco Sol de introducir en el mercado boliviano la *Agencia Móvil*, abre el camino para encarar la bancarización rural con servicios financieros integrales, ahorro, créditos, servicios de pago, remesas y giros, con costos menores comparativamente a los costos de una agencia fija, y con una fuerte incidencia en los costos de transacción en beneficio de los clientes rurales. En el presente, esta iniciativa cubre los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz, y se tiene la perspectiva de aumentar la cobertura a otros departamentos e incrementar su oferta con un número mayor de las actuales "Agencias Móviles", con vehículos de mayor capacidad de desplazamiento y versatilidad. A partir de esta experiencia, no sería extraño que otras entidades del SFN la reproduzcan, tal como lo hizo el Banco Unión hace unos meses.

Por su parte, los "Puntos Prodem" han sido establecidos en base a mandatos de intermediación financiera o sistemas de corresponsalías,

estableciendo cajas de atención mediante mandatarios (Personas Naturales) que poseen un negocio (tienda de abarrotes, Centro de llamadas, etc.) y ofrecen, en una primera instancia, la opción de retirar y depositar dinero de sus cajas de ahorro y pagar su crédito. Esta alternativa permite que la población rural tenga un acercamiento a los ahorros, créditos y servicios financieros en general, contribuyendo así a su inclusión financiera. En la actualidad, la red de "Puntos Prodem" opera en localidades rurales de los departamentos de Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Potosí.

Lo importante y significativo de las experiencias y perspectivas de la *Agencia Móvil* promovida por Banco Sol y de los *Puntos Prodem*, es que permiten concluir que, en base a alternativas innovadoras, puede acelerarse el proceso de bancarización rural en beneficio de los clientes y usuarios de las áreas rurales, con inversiones y costos menores para las entidades financieras, respecto a las soluciones convencionales, que, para mercados dispersos y de tamaño reducido, pueden constituirse en alternativas costo-efectivas, principalmente en el área rural. Complementariamente, estas opciones tienen costos de transacción menores para los clientes y usuarios, accediendo a servicios financieros integrales.

Como se aprecia, la vinculación de tecnología y microfinanzas tiene una experiencia ganada mayor a diez años. En el pasado reciente, además, se han registrado innovaciones interesantes que apuntan a la masificación de servicios y a la aceleración de la bancarización rural. Estas tecnologías permiten a los clientes y usuarios acceder a los servicios financieros sin tener que apersonarse por las oficinas, con el consiguiente beneficio para ellos y disminuyendo la presión sobre las agencias. El acceso y uso de las tarjetas de débito, crédito, prepagadas, órdenes electrónicas, transferencias, y otros servicios permitidos, generará beneficios sobre todo para los consumidores financieros. La ventaja del uso de un cajero automático (ATM) es que presta atención las 24 horas del día, y de la *banca móvil* es que los usuarios pueden hacer transacciones desde el lugar donde se encuentren.

En cuanto a las medidas de seguridad, los clientes deben evitar el exponerse en horarios inseguros, en el caso de los cajeros, y en las máquinas públicas, en el caso de Internet. Para evitar los riesgos, se realizan campañas de concientización que inducen a que los clientes utilicen correctamente y sin riesgos estos nuevos canales electrónicos. Cada uno de los canales tiene sus niveles de seguridad

y cada institución financiera está llamada a cumplir con la normativa específica, además de utilizar métodos alternativos ligados a la tecnología, como en el caso de PRODEM FFP que cuenta, en sus ATM, con identificación biométrica.

3.8. Desarrollo de las microfinanzas sujetas a visión y mandato social

Hasta 1995, las ONGs Financieras realizaban sus actividades subsidiadas parcialmente y buscaban alcanzar sostenibilidad financiera en esas actividades: debían probarse a sí mismas que eran capaces de ejecutar su trabajo preservando su visión social. Luego, tras la promulgación del DS sobre los FFPs, enfrentaron el dilema de constituirse como tales (Fondos Financieros Privados) o continuar como ONGs Financieras ("los patitos feos") y agonizar hasta que se acaben las donaciones. Sus tradicionales cooperantes externos, que contribuyeron siempre con pequeñas donaciones, buscaban inducirlas por el camino de su "transformación" hacia la figura de FFPs, pero no lograron su propósito.

En el presente, las antiguas ONGs Financieras, manteniendo su estatus jurídico y con donativos externos ocasionales, no sólo han alcanzado niveles razonables de sostenibilidad financiera, sino que han perfilado la nueva perspectiva, la de las microfinanzas sujetas a visión y mandato social, con la que, bajo la figura de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs), han iniciado el proceso de adecuación e incorporación al sistema de regulación vigente.

¿Cómo se ha gestado y desarrollado el modelo de microfinanzas de mandato social? Este modelo ha atravesado cuatro fases: a) 1995-2001: época de la contradicción normativa y la exclusión de las ONGs Financieras de la regulación; b) 2001-2003: fase de búsqueda y retorno a los orígenes; c) 2004-2007: periodo de la consolidación de las IFD, vía el sistema de autorregulación; y d) 2008: reconocimiento formal del modelo e incorporación a la regulación.

La fase de la contradicción normativa arranca hacia 1990 con una normativa generalizadora para las ONGs. El Gobierno de entonces definió genéricamente a estas instituciones, en el Decreto Supremo 22409, como "instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo y/o asistenciales con

fondos del Estado y/o de la cooperación externa en el territorio nacional".

Bajo esta definición, "amplia y genérica", se incluyó a las ONGs Financieras como si fueran idénticas a aquellas ONGs que trabajan en el área de salud o que promueven la inversión productiva rural e, inclusive, a aquellas que canalizan donaciones con fines sociales, aun cuando su objeto y su forma de intervención son claramente diferentes. Frente a ello, las ONGs Financieras decidieron, hacia 1996, hacer públicos sus resultados y transparentar la información de sus actividades y estados financieros a través de un boletín de acceso público. Estas instituciones demostraron que autofinanciaban sus gastos recurrentes con los recursos generados por sus propias actividades financieras y que reinvertían los excedentes en el incremento y ampliación de su cobertura. Por estas razones, la definición establecida en el DS de 1990 para las ONGs Financieras resultaba inapropiada. Finalmente, la acepción genérica de estas ONGs fue particularizada en la Ley 1488 del 14 de abril de 1993 (LEBEF), donde fueron denominadas como "Instituciones Privadas de Desarrollo Social" y reconocidas explícitamente, en el artículo 81 numeral 3, como Entidades Financieras No Bancarias (EFNB).

Los artículos 6, 69 y 81 de la citada LBEF establecían que las EFNB que captaran recursos del público o intermediaran recursos del Estado, de origen interno o externo, y que realizaran operaciones de colocación de recursos, debían ser objeto de supervisión, y para ello debía desarrollarse la reglamentación respectiva. No obstante, como ya lo hemos señalado, la reglamentación prevista no se emitió, sólo se promulgó el DS 24000 de mayo de 1995 relativo a los FFPs. Por otra parte, la Ley de Propiedad y Crédito Popular (junio de 1998) reconoce a las ONGs Financieras como instituciones de microcrédito y señala que con la autorización de la SBEF podían movilizar recursos del público, de manera restringida y sujeta a reglamentación del CONFIP. Luego, a contra marcha, la Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera, Ley 2297 de diciembre de 2001, sólo reconoce a los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, las mutuales de ahorro y préstamo, y a los FFPs como entidades habilitadas para realizar "intermediación financiera", excluyendo así a las ONGs Financieras.

Ante la exclusión de las ONGs Financieras de la referida normativa, estas instituciones iniciaron la fase de búsqueda de una identidad

propia y retorno a los orígenes entre los años 2001 y 2003. En ese contexto, estas ONGs, con el liderazgo de su asociación, FINRURAL, decidieron autorregularse, tal como lo hemos señalado.

Siguiendo ese proceso, la consolidación del modelo de microfinanzas de visión y mandato social se produjo en el periodo 2004-2007 y en el marco del funcionamiento del sistema de autorregulación. La búsqueda de identidad propia desembocó así en la recuperación de los principios y valores comunes. De esta manera, en el Boletín "Autorregulación", de enero de 2005, se sostenía: "La denominación 'instituciones privadas de desarrollo' no es retórica y pretende conciliar la misión y visión de estas instituciones con su conducta y sus resultados. Busca una diferenciación en el mercado, donde coexisten las microfinancieras con enfoque comercial y las que buscan operar bajo un mandato social. Las intervenciones de estas entidades se localizan en mercados claramente diferenciados. Las primeras realizan sus operaciones preferentemente en las áreas urbanas y en las principales ciudades intermedias, donde su atención a los sectores comerciales y de servicios es substancial. Por el contrario, las microfinancieras con mandato social priorizan su focalización en las áreas rurales y la atención de los excluidos, tales como los productores campesinos y las mujeres".

Y aunque estos dos tipos de microfinancieras tienen diferencias tanto en su constitución como en su objeto, pesan más los factores que las unen que los que las diferencian. En efecto, en el marco de la autorregulación, las IFDs se han propuesto cumplir con las mismas normas exigibles a las microfinancieras reguladas, persiguiendo y alcanzando su sostenibilidad financiera, sin percibir subsidios para gastos operativos y actuando en competencia intensa en determinados mercados. Lo que verdaderamente diferencia a estas instituciones, entonces, son los nichos de mercado. Sin embargo, ambos tipos de instituciones cumplen funciones complementarias. Los excedentes que generan las IFDs, además, no son distribuibles, se reinvierten. Al respecto, la ya referida argumentación, contenida en el Boletín "Autorregulación", concluía: "Las IFD buscan convertir la cobertura de servicios financieros a grupos de excluidos en una oportunidad para generar su desarrollo. Cumpliendo sus objetivos, las IFD habrán contribuido estructuralmente a superar los problemas endémicos de pobreza y exclusión en el país".

Finalmente, el reconocimiento formal del modelo de microfinanzas sujetas a visión y mandato social se produjo en marzo de 2008, con la Resolución SB 34/2008 que incorpora a las IFDs al ámbito de aplicación de la LBEF como entidades de intermediación financiera no bancaria, tal como hemos destacado en este texto.

La consecuencia directa de esta nueva política generó un proceso de expansión, masificación y diversificación financiera, profundizando los niveles de penetración alcanzados hasta el presente y promoviendo la bancarización progresiva de los actuales clientes atendidos por las IFDs que se encuentran en la pobreza y necesitan ofertas renovadas de servicios financieros (constituyen el 29% del contingente de clientes atendido por el SFN).

En suma, ¿qué son las microfinancieras sujetas a mandato social? Son las que responden a una misión social meritoria: atender a clientes pobres y grupos vulnerables con el objeto de empoderarlos y promover impactos positivos en sus vidas. Estos clientes, hay que remarcarlo, si bien tienen un esquema propietario de naturaleza privada, ese esquema carece de propietarios individuales.

CAPÍTULO VI
Lecciones del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB)

Entre 1990-2012 se ha gestado y desarrollado el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) como una industria integrada, sólida, madura, innovadora y con una base financiera diversificada. Se ha construido así, progresivamente, un modelo de inclusión financiera que genera *oportunidades de acceso financiero* a cientos y miles de personas excluidas dentro de la economía boliviana.

El modelo *de inclusión financiera* del SMB se ha estructurado sobre la base de cuatro pilares: 1) Diversificación de la base de intermediación; 2) Transparencia y regulación progresiva; 3) Excelencia financiera, compromiso y función social; y 4) Integración como industria. Los principales indicadores de los resultados del modelo, para el periodo 1990-2012, se aprecian en el Cuadro 32.

1. Diversidad de la base de intermediación

En el periodo 1990-2012, el SMB ha dado lugar a cuatro bancos especializados en microfinanzas, cuatro Fondos Financieros Privados (FFPs), todos ellos encaminados a convertirse en bancos, y 14 Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs), en proceso de adecuación a la regulación. La estructura del SMB, así descrita, es el resultado del esfuerzo de la sociedad civil organizada, del Estado, del empresariado social, la iniciativa privada con visión social y de varias agencias de cooperación externa.

El empresariado social (Sibille, 2009) se define de la siguiente manera: "Es una concepción política que promueve empresas que tienen por finalidad lidiar contra la pobreza, la exclusión y los daños al medio ambiente. La focalización sobre la finalidad social, el sostén de las grandes sociedades de capitales y de sus fundaciones, la

restricción de sus acciones a la pequeña y la mediana empresa y la adopción de normas de gestión originadas en las grandes empresas, se conjugan para no pensar en la acción a nivel de las causas macroeconómicas, políticas, sociales y antropológicas de los problemas sociales y ambientales". Huges Sibille precisa que el movimiento del empresariado social nació en los Estados Unidos, bajo la denominación *Social Enterprise Iniciative*, y que fue lanzado en 1993 por el *Harvard Business School* y por las fundaciones que ponen en pie programas de sostén a empresarios sociales. Así, Bill Drayton, antiguo ministro de Jimmy Carter, lanza a *Ashoka*. En un periodo más reciente, la emergencia en los Estados Unidos del concepto *Venture Philanthropie*, refuerza y renueva el interés por los empresarios sociales. Todas estas corrientes asocian al empresariado social con los métodos provenientes del capital de riesgo y colocan el énfasis en el retorno social de la inversión.

En Bolivia, en la estructuración del sistema microfinanciero, el rol del empresario social fue particularmente proactivo, profesionalizó su administración, tuvo sagacidad para arriesgar y monitorear el riesgo, asumió una actitud innovadora, capacidad para generar excedentes y retornos adecuados, y logró motivar a los inversionistas privados y sociales para invertir y reinvertir en los emprendimientos. Este rol fue secundado por varias agencias de cooperación externa. Al inicio del proceso, el reto mayor del SMB fue demostrar que las entidades microfinancieras podían ser autosostenibles. Este desafío fue alcanzado por todas y cada una de las instituciones que forman parte del sistema, lo que demuestra que no dependían de los subsidios estatales o donaciones externas, aunque, en algunos casos, algunas entidades sí apelaron a estos mecanismos para enfrentar sus desafíos en su fase inicial.

Varias ONGs que hoy son bancos, FFPs o IFDs, recibieron apoyo proveniente de la cooperación externa, apoyo que, convertido en inversión, se ha traducido en el fortalecimiento de la institucionalidad naciente. La cooperación ayudó en el desarrollo y crecimiento de varias microfinancieras emergentes, justo en el momento en el que más lo requerían: el de su gestación y desarrollo básico.

En suma, la cooperación externa coadyuvó al desarrollo de la institucionalidad y el fortalecimiento de las microfinancieras emergentes y, posteriormente, el Estado generó un marco regulatorio apropiado, que fue mejorado progresivamente.

Cuadro 32
Evolución del Sistema Financiero Nacional: 1990-2012

Detalle	Gestión	Sistema Bancario Comercial (SBC)	Sistema Bancario Estatal (SBE)	Sistema Microfi-nanciero Boliviano (SMB)	Bancos de Microfi-nanzas	Fondos Fi-nancieros Privados (FFPs)	Institu-ciones Finan-cieras de Desarrollo	Sistema Coopera-tivo	Sistema Mutual	Total Sistema Financiero Nacional (SFN)	SBC/SFN	SBE/SFN	SMB/SFN
Cartera en millones de $us.	1990	896	187	2	0	0	2	15	75	1.175	76%	16%	0,2%
	1995	2.746		63	37	12	14	102	225	3.136	88%	0%	2,0%
	2000	3.512		289	78	135	76	176	316	4.293	82%	0%	6,7%
	2005	2.318		650	277	258	115	231	275	3.474	67%	0%	18,7%
	2010	4.085		2.188	1.252	682	254	434	315	7.022	58%	0%	31,2%
	2012	5.158	764	3.738	2.150	1.151	437	593	416	10.668	48%	7%	35,0%
Número de prestatarios	1990	62.712	32.424	15.735	0	0	15.735	0	0	110.871	57%	29%	14,2%
	1995	126.732		115.935	16.446	42.221	57.268	40.286	31.885	314.838	40%	0%	36,8%
	2000	171.877		362.707	67.082	139.361	156.264	87.830	46.893	669.307	26%	0%	54,2%
	2005	132.519		549.642	159.220	151.158	239.264	64.834	22.937	769.932	17%	0%	71,4%
	2010	184.827		917.761	359.630	189.091	369.040	94.760	19.251	1.216.599	15%	0%	75,4%
	2012	172.791	98.702	1.172.744	472.332	242.424	457.988	95.653	20.596	1.560.486	11%	6%	75,2%
Depósitos en millones de $us.	1990	754	26	0	0	0	0	10	76	866	87%	3%	0,0%
	1995	2.400		49	30	20	0	80	259	2.788	86%	0%	1,8%
	2000	3.387		126	55	70	0	172	407	4.091	83%	0%	3,1%
	2005	2.664		366	188	178	0	247	401	3.678	72%	0%	9,9%
	2010	6.311		1.844	1.157	687	0	468	427	9.050	70%	0%	20,4%
	2012	7.723	1.392	3.095	1.910	1.185	0	600	445	13.255	58%	11%	23,4%
Número de cuentas	1990	256.546	26.349	0	0	0	0			282.895	91%	9%	0,0%
	1995	406.569		71.511	69.204	2.307	0	177.968	259.843	915.891	44%	0%	7,8%
	2000	746.496		62.849	32.750	30.099	0	378.954	275.110	1.463.409	51%	0%	4,3%
	2005	544.997		436.083	152.154	283.929	0	518.518	330.724	1.830.322	30%	0%	23,8%
	2010	1.526.516		2.009.646	1.212.868	796.778	0	793.649	387.934	4.717.745	32%	0%	42,6%
	2012	1.742.460	416.340	2.710.314	1.640.821	1.069.493	0	856.278	376.621	6.102.013	29%	7%	44,4%

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Detalle	Gestión	Sistema Bancario Comercial (SBC)	Sistema Bancario Estatal (SBE)	Sistema Microfi-nanciero Boliviano (SMB)	Bancos de Microfi-nanzas	Fondos Fi-nancieros Privados (FFPs)	Institu-ciones Finan-cieras de Desarrollo	Sistema Coopera-tivo	Sistema Mutual	Total Sistema Financiero Nacional (SFN)	SBC/SFN	SBE/SFN	SMB/SFN
Agencias urbanas	1990	121	36	1	0	0	1			158	77%	23%	0,6%
	1995	183		61	37		24	24	17	285	64%	0%	21,4%
	2000	211		143	35	58	50	52	27	433	49%	0%	33,0%
	2005	157		268	66	94	108	33	29	487	32%	0%	55,0%
	2010	241		475	176	123	176	63	33	812	30%	0%	58,5%
	2012	238	45	574	232	153	189	72	37	966	25%	5%	59,4%
Agencias rurales	1990	21	94	3	0	0	3			118	18%	80%	2,5%
	1995	58		38	0		38	14	7	117	50%	0%	32,5%
	2000	65		96	2	44	50	40	10	211	31%	0%	45,5%
	2005	48		236	11	66	159	40	4	328	15%	0%	72,0%
	2010	67		324	48	105	171	66	4	461	15%	0%	70,3%
	2012	38	40	415	89	137	189	77	4	574	7%	7%	72,3%
Total agencias urbanas y rurales	1990	142	130	4	0	0	4	0	0	276	51%	47%	1,4%
	1995	241	0	99	37	0	62	38	24	402	60%	0%	24,6%
	2000	276	0	239	37	102	100	92	37	644	43%	0%	37,1%
	2005	205	0	504	77	160	267	73	33	815	25%	0%	61,8%
	2010	308	0	799	224	228	347	129	37	1.273	24%	0%	62,8%
	2012	276	85	989	321	290	378	149	41	1.540	18%	6%	64,2%
ATMs a nivel urbano	2007	653		132				9	14	808	81%	0%	16,3%
	2010	911		208				31	36	1.186	77%	0%	17,5%
	2012	1.162		424				46	54	1.686	69%	0%	25,1%
ATMs a nivel rural	2007	25		38				0	0	63	40%	0%	60,3%
	2010	47		55				9	2	113	42%	0%	48,7%
	2012	84		103				19	4	210	40%	0%	49,0%
Total ATMs del SFN	2007	678		170				9	14	871	78%	0%	19,5%
	2010	958		263				40	38	1.299	74%	0%	20,2%
	2012	1.246		527				65	58	1.896	66%	0%	27,8%

Fuente: SBEF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

En este proceso, el SMB ha dado origen a *tres tipos de instituciones microfinancieras* con enfoques de intervención especializados y dirigidos a nichos de mercado complementarios, respondiendo así a la naturaleza jurídica de su constitución y a la voluntad de sus propietarios y *stakeholders*. Por una parte, y bajo el enfoque de "graduación institucional", se promovió que las ONGs Financieras opten por la organización de Fondos Financieros Privados (FFPs), primero, y luego se conviertan en bancos, ambos especializados en microfinanzas y cuya forma de constitución jurídica es la de sociedades anónimas de naturaleza lucrativa, con visión de desarrollo y enfoque empresarial. Por otra parte, y en función del comportamiento del mercado financiero —en especial las señales transmitidas sobre los niveles de retorno en el sector—, varios inversionistas privados se vieron motivados para impulsar sus emprendimientos privados constituyendo FFPs sin ninguna vinculación con las ONGs, marcando la diferencia con la opción precedente. Es probable que esta estrategia obtenga un mayor impulso en el futuro, cuando los bancos comerciales actuales incursionen masivamente en el mercado de las microfinanzas. Finalmente, el tercer tipo de entidades que consolidaron su permanencia en el mercado son las antiguas ONGs Financieras, que bajo la forma de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), operan respondiendo a su mandato social, promoviendo el enfoque de desempeño social. Cada uno de estos tres tipos de actores del SMB cumple un determinado rol en el sistema financiero nacional, de manera que su coexistencia se ha convertido en una fortaleza del SMB. Es una fortaleza porque estos tres tipos de entidades microfinancieras responden a estrategias de posicionamiento de convivencia focalizando sus intervenciones en nichos de mercado complementarios, segmentando el mercado de forma que su intervención facilite el incremento de la cobertura y la penetración financiera en todos los rincones del país, diversificando, además, la gama de servicios y productos ofertados.

La lección indiscutible de todo este proceso es que el esfuerzo conjunto y sostenido de todas las instituciones que conforman el SMB ha hecho posible la construcción de una base de intermediación financiera diversificada, lo que, a su vez, ha permitido la constitución de una industria exitosa, integrada y socialmente comprometida con las tareas del desarrollo del país. La diversidad institucional, además, ha permitido expandir los servicios financieros con una rica gama

de servicios y productos que se encuentran distribuidos y dispersos en casi todo el territorio. Todos estos resultados, por cierto, han sido reconocidos internacionalmente.

2. Transparencia y regulación progresiva e integral

Desde su nacimiento, el SMB ha apostado por la transparencia en sus actividades y operaciones. Desde 1997 se publica el boletín "Microfinanzas", que tuvo dos fases: entre 1996 y 1999, bajo el auspicio de CIPAME y FINRURAL, el boletín era anual y presentaba la información de cartera y los estados financieros del sector; en la segunda fase, entre 1999 y 2005, el boletín fue editado semestralmente, bajo el patrocinio de ASOFIN y FINRURAL. Hoy, estas asociaciones editan boletines informativos mensuales continuos e ininterrumpidos.

El principal aporte de los boletines al desarrollo de la industria microfinanciera, además de la provisión periódica de información, ha sido el haber transparentado sus operaciones, lo que ha visibilizado sus avances y logros con un alcance sectorial, independientemente de la generación de la información financiera de cada entidad. El otro mecanismo que demuestra esa actitud de transparencia y sana competencia en el sistema, es el funcionamiento de las centrales de riesgos, ya reseñado en este documento. Es necesario reiterar, sin embargo, que las entidades microfinancieras reguladas y no reguladas mantuvieron siempre una actitud positiva y abierta para proporcionar su información, ya sea para los boletines o para el proceso de administración de riesgos. Fue determinante, asimismo, la convicción de que esta práctica era imprescindible para precautelar la salud financiera de las entidades y del sistema en su conjunto. El factor de éxito, en todo este proceso, fue, sin duda, la disciplina con que las microfinancieras entregaban la información. Puede afirmarse, por tanto, y a partir de esta experiencia, que la transparencia no nace en una exigencia regulatoria, sino de la actitud, convicción y disciplina de las entidades microfinancieras y del apoyo de sus gremios.

Debe destacarse también, en este proceso, la intervención de los gremios como un factor determinante que le otorgó a ambos mecanismos, los boletines de información y los servicios de central de riesgos, profesionalidad y continuidad.

Por otra parte, el factor central que ha impulsado y ordenado el desarrollo de las microfinanzas en el país ha sido el establecimiento de un marco regulatorio especializado para las microfinanzas, una normativa que se ha ido estructurando progresivamente y cada vez de manera más incluyente.

Como ya se ha mencionado, la regulación ha experimentado dos fases en su desarrollo. En la primera fase se ha logrado integrar a la regulación a las entidades financieras con visión de desarrollo y enfoque empresarial, generando un marco regulatorio innovador, especializado en microfinanzas y estructurado desde la vivencia de las propias entidades involucradas. Debe resaltarse, en esta fase, el alto nivel alcanzado en la especialización de la regulación prudencial en el manejo del riesgo, una experiencia pionera en el mundo y replicada en varios países de la región. Merced a esta experiencia, el Sistema Financiero Nacional (SFN) cuenta hoy con la participación creciente de bancos y FFP especializados en microfinanzas, cuyos resultados son elogiados localmente y reconocidos internacionalmente. Los resultados alcanzados por estas entidades en la promoción y movilización del ahorro popular, en el microahorro y en la cobertura creciente del crédito a la MyPE, son evidenciables en los sistemas de información de las máximas instancias regulatorias del país. Sobre esto último, es también necesario destacar que, desde la gestión 2011, los medios de información públicos de las entidades de regulación visibilizan las operaciones sectoriales de las microfinanzas en forma separada de las de la banca comercial. Así, por ejemplo, las publicaciones del BCB y la ASFI diferencian claramente el comportamiento de las tasas de interés activas y pasivas del sector microfinanciero del bancario comercial.

La segunda fase de la regulación se inicia, en marzo de 2008, con la incorporación al sistema de las microfinancieras de carácter no lucrativo (ONGs Financieras) bajo la categoría de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs). Aunque estas instituciones se encuentran aún en fase de adecuación a la regulación, su experiencia de autorregulación, entre 2004 y 2007, les ha permitido: a) sujetarse a un marco normativo homogéneo y estandarizado, adoptando los patrones y disciplinas de la regulación vigente; b) ser objeto de seguimiento de calificadoras externas de rating; c) contar con una instancia propia para su control, seguimiento y sanciones; d) disponer de un dispositivo de servicios comunes; y e) transparentar sus operaciones y actividades.

Desde otra perspectiva, la incorporación de las IFDs a la regulación ha permitido superar el dogma de que, para ser reguladas, las entidades debían asumir imperativamente una forma comercial y tener un carácter lucrativo. Las estrategias de formalización de las microfinanzas adoptadas en varios de los países latinoamericanos se basan en la denominada "mutación institucional". Este enfoque tiene como fundamento el supuesto de que sólo las sociedades comerciales que cuentan con la participación de inversionistas, pueden garantizar la sostenibilidad financiera y responder con su capital a eventuales siniestros.

En Bolivia, la situación actual de las IFDs permite abrir un nuevo camino para la formalización de las microfinanzas. La lección inobjetable es que la regulación puede aplicarse a distintas formas jurídicas si estas entidades están preparadas para responder a las exigencias y contingencias de la regulación.

En resumen, la regulación microfinanciera ha sido progresiva, integral y abierta, y ha corregido las asimetrías normativas emergentes de los fundamentalismos en materia de políticas públicas. Por su parte, la reglamentación se ha desarrollado en base a la especialización y se ha construido sobre lo avanzado, descartando la vieja práctica de empezar de cero.

3. Excelencia financiera, compromiso y función social

La excelencia financiera del SMB tiene origen en la profesionalización de la administración y gerencia, en la provisión de nuevos servicios y en los procesos tecnológicos y operativos que han avanzado progresiva y continuamente. Por otra parte, la competencia —además de la actitud de cada microfinanciera individual— ha impulsado a las entidades microfinancieras, reguladas y no reguladas, a apoyarse en metodologías y tecnologías profesionalizadas en la atención al cliente, buscando no sólo que sus servicios y productos sean aceptados, sino preservando afanosamente la fidelidad y lealtad de sus clientes. Continuamente, las entidades del sistema realizan estudios de satisfacción con los servicios y de lealtad de los clientes, y se han desarrollado y adecuado diversas tecnologías crediticias en función de los nichos de mercado atendidos.

Asimismo, se ha alcanzado un buen nivel de diversificación de servicios, los cuales incluyen distintas modalidades de crédito según

el nicho de mercado atendido (microahorro y ahorro popular, *micro-leasing*, *microwarrant*, giros, servicios de pago, remesas, transferencias y operaciones electrónicas, entre otros servicios). En la perspectiva de la eficiencia y disminución de costos, la mayoría de las microfinancieras, debieron automatizar parte de sus procesos operativos, aquellos donde era posible y recomendable hacerlo, a fin de no debilitar una de sus mayores fortalezas en la relación entidad-cliente: el trato humano directo.

La profesionalización en la industria, por otra parte, ha avanzado por distintos caminos, pero el factor determinante ha sido la inversión en la contratación y formación de recursos humanos. Primero, las microfinanzas asumieron que su principio mayor era el trato directo con sus clientes, por lo que su crecimiento tuvo como base la contratación de un mayor número de jóvenes profesionales con la formación debida. Luego, cada entidad ya sea individualmente, gremialmente o de manera conjunta con entidades de apoyo, ha invertido cantidades apreciables de recursos en la formación de dichos recursos.

En el Cuadro 33 se muestra la evolución de la contratación de personal en las entidades que forman parte del SFN, comparando los años 2005, 2010 y 2012. El cuadro permite apreciar que el aporte del SMB a la generación de empleos directos es el mayor en el sistema.

Cuadro 33
Generación de Empleo Directo por el Sistema Financiero Nacional
Situación a diciembre de 2005, 2010 y 2012

Tipo de entidad financiera	2005		2010		2012	
	Número	%	Número	%	Número	%
Sistema Bancario Comercial	**4.244**	**45%**	**7.306**	**35%**	**9.990**	**35%**
Sistema Microfinanciero	**5.089**	**55%**	**11.484**	**55%**	**16.356**	**57%**
Bancos Microfinanzas	1.561	17%	4.928	24%	7.477	26%
FFP microfinanzas	2.147	23%	3.852	18%	5.397	19%
IFD	1.381	15%	2.704	13%	3.482	12%
Sistema cooperativo	S/D	S/D	**1.556**	**7%**	**1.746**	**6%**
Sistema mutual	S/D	S/D	**506**	**2%**	**597**	**2%**
Totales	**9.333**	**100%**	**20.852**	**100%**	**28.689**	**100%**

S/D = Sin Datos.

Fuente: ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Debe añadirse, además, que varias de las entidades microfinancieras han encarado individualmente la organización de sus centros o unidades de formación de recursos humanos. De forma complementaria, y con el respaldo de los gremios, se han impulsado intervenciones diversas en la formación de recursos humanos y su especialización, con el objetivo de acompañar y apoyar los esfuerzos de las entidades. También se contó con los servicios de capacitación del Centro AFIN, que lamentablemente tuvo que cerrar sus puertas. Resulta inconcebible que, existiendo un nicho de mercado masivo, deseoso de formar adecuadamente sus recursos humanos, dicho Centro haya tenido que clausurar sus actividades Decididamente, el Centro AFIN no pudo desarrollar su modelo de negocio y desde su origen se enfrentó a un problema de demanda que no pudo atender. Es más, en la estructuración de su oferta no supo adecuarse a la dinámica de crecimiento del SMB.

Respecto de la "profesionalización de la industria" en sus diversas manifestaciones, pero principalmente en la de los recursos humanos, la automatización y la diversificación de servicios han permitido disminuir los costos de administración de los servicios y bajar sostenidamente las tasas de interés de los préstamos a una razón promedio de un punto por año en la última década. En el caso de las entidades especializadas en microfinanzas, reguladas desde el año 2012, esa tasa ha llegado a situarse por debajo del 18% anual.

Desde otra perspectiva, la excelencia financiera puede apreciarse en la evolución de los estados financieros de las entidades, que, en todos los casos, registran indicadores y estándares de valor internacional. En el Cuadro 34, con información a diciembre de 2012, se muestra el comportamiento de los principales indicadores de solvencia, eficiencia, rentabilidad y calidad de la cartera por tipo de entidad. Esta información permite apreciar el comportamiento de los bancos de microfinanzas y los FFPs en relación a la banca comercial. También se aprecia la situación de las IFDs. En conjunto, estos datos constituyen evidencia del grado de excelencia financiera alcanzado; son datos que no sólo explican y justifican el reconocimiento nacional a la industria, sino que, una vez comparados con los estándares internacionales, muestran que el SMB es extraordinariamente competitivo a nivel global.

Cuadro 34
Indicadores Financieros Seleccionados, a diciembre de 2012
Promedios por tipo de instituciones financieras

Indicadores/Entidad	BAN MIC	FFP	BAN COM	IFDs
Estructura de activos				
Cartera / Total activo	77,28%	73,47%	53,78%	86,79%
Inversiones permanentes / Total activo	0,40%	0,49%	1,74%	1,31%
Resultados ingresos y gastos (anualizados)				
Resultado neto / (Activo + contingente) promedio - ROA	1,56%	1,48%	1,35%	2,77%
Resultado neto / Patrimonio promedio - ROE	17,54%	17,54%	18,37%	11,86%
Ingresos financieros / Cartera bruta promedio	17,43%	17,43%	9,22%	23,06%
Gastos administrativos (anualizados)				
Gastos de administración / Cartera bruta promedio	10,73%	11,01%	6,73%	14,02%
Gastos de administración / (Activo + Contingente) promedio	10,75%	10,71%	4,30%	12,26%
Calidad de la cartera de créditos				
Cartera vigente / Cartera bruta	99,24%	99,12%	98,28%	99,00%
Solvencia				
Previsión constituida (1) / Cartera en mora según balance	722%	632,81%	276,06%	277,56%
Patrimonio / Total activo	8,79%	7,98%	8,60%	23,00%
Cartera en mora neta (2) / Patrimonio	-42,16%	-43,93%	-19,36%	3,75%
Liquidez				
(Disponibilidades + Inversiones temporarias) / Pasivo	21,30%	24,63%	45,89%	9,98%

(1) Previsión de cartera y contingente + previsión genérica voluntaria + previsión cíclica.

(2) Cartera en mora s/balance - Prev. constituida (en miles de $us).

Fuente: ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

En cuanto al compromiso y función social del SMB, estos se hacen evidentes claramente cuando se observa el posicionamiento del sistema en los nichos de mercado marginados del sistema bancario comercial, es decir, los grupos poblacionales vulnerables del radio periurbano y el área rural. Este aspecto es expuesto con más detenimiento en los resultados de cobertura y penetración financiera de este estudio. Sin embargo, es importante observar —como una forma de apreciar el compromiso y la función social de las

microfinancieras— los impactos generados por los servicios de microcrédito en las unidades económicas, productivas, comerciales y de servicios que son atendidas por el sistema. Diferentes estudios realizados en el país y en el extranjero (Marconi, 2009a), evidencian impactos del SMB en tres niveles: a) la unidad económica del cliente, b) la unidad familiar, y c) el desarrollo personal y social del cliente (empoderamiento).

En otro ámbito, y tal como se describe en el capítulo precedente, en el que se analiza la cobertura y los impactos del SMB, son especialmente significativos los impactos de las microfinanzas en la creación de empleo en la MyPE, en la generación de oportunidades para la mujer y en el proceso de bancarización rural, logros que también demuestran fehacientemente el compromiso y función social de las microfinanzas a la economía nacional. En relación a los estudios realizados sobre los impactos[37] de los servicios de microcrédito en los clientes, éstos han partido del supuesto básico de que el objetivo de la unidad económica, al recibir un crédito, es maximizar sus ingresos netos. Esta variable tiene gran interés en el análisis de impactos por dos razones: a) es afectada de manera importante y de forma directa por los servicios de crédito, y b) explica en gran parte el ingreso del hogar del cliente, ingreso que es destinado a satisfacer las necesidades básicas de la familia.

En las evaluaciones realizadas al respecto, se determinó que el impacto de los servicios de crédito de las instituciones microfinancieras sobre el ingreso de la unidad económica del hogar se manifiesta, principalmente, en el incremento del capital de trabajo del emprendimiento unipersonal o familiar y, en segundo lugar, en el nivel de inversión en activos fijos, especialmente cuando se trata de instituciones que trabajan solamente con crédito, sin los servicios adicionales en salud y educación, como es el caso de las experiencias en la banca comunal. Este impacto es reforzado, además, por las mejoras en la capacidad empresarial, como es el caso de las instituciones en las que el crédito se encuentra asociado a servicios de desarrollo empresarial y de desarrollo humano.

---

37 FINRURAL ha efectuado estudios de impacto en Bolivia, Perú, Ecuador, Nicaragua y, Honduras. En este caso, se hace alusión a los resultados de tres IFDs: CRECER, FONDECO y PROMUJER, cuya información corresponde a la gestión 2006.

Efectivamente, una mayor disposición de capital de trabajo ayuda a mejorar el negocio y/o aumentar la producción, lo que da origen a un incremento del nivel de ingresos de los hogares por actividades económicas; a su vez, esta mejora permite mayores niveles de acceso a la educación, salud y vivienda y, por tanto, se mejora el nivel general de bienestar.

Existe, además, una relación creciente y positiva entre el capital de trabajo y el monto de crédito recibido de la IMF, es decir, si se incrementa el monto de crédito, el capital de trabajo también tenderá a incrementarse. La disponibilidad de recursos ayuda a que se invierta en maquinarias o activos fijos que ayudan a ampliar y/o mejorar el sistema de producción, la actividad económica o el negocio, facilitando una inserción más competitiva en los mercados. Así, el crédito puede ser visto como un insumo para la producción, pues, en muchos casos, permite alcanzar mejores escalas de producción.

Los estudios referidos, finalmente, han permitido evidenciar que los servicios de microcrédito mejoraron la situación económica de los negocios, lo que redundó en un mayor empoderamiento, particularmente para las mujeres. Se trata de impactos incuestionables, aunque no hayan logrado sacar de la pobreza a todas las familias atendidas. Con todo, ésta es una tarea pendiente en el sector: evidenciar los impactos socioeconómicos generados para sus clientes. Adicionalmente, queda otra tarea pendiente, la realización de estudios de impacto sobre variables macroeconómicas como la inversión, comercio exterior, ingresos fiscales y empleo, entre otras. Estos estudios podrían contribuir a definir las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa y la pequeña producción agropecuaria, para impulsar la capacidad productiva del país, aumentar la inversión y generar empleo directo y masivo en sectores fuertemente intensivos en mano de obra.

4. Integración como industria

En un periodo de 22 años se ha consolidado una industria pujante y promisoria, conformada por una veintena de entidades financieras reguladas y en proceso de adecuación a la regulación. Estas entidades han desarrollado enfoques y estrategias de intervención complementarias que redundan significativa y positivamente en las actividades económicas y comerciales del país. Es una industria que se ha enfocado en la provisión de servicios financieros a los microempresarios,

autoempleados, productores agropecuarios, campesinos y mujeres, una industria que ha desarrollado una base institucional diversificada de entidades financieras que incluye a Bancos, FFPs e IFDs. Algunas de estas entidades nacieron como ONGs Financieras, fueron después FFPs y ahora son Bancos Especializados en Microfinanzas.

Este proceso de diversificación de la base de intermediación financiera del país, al igual que sus resultados de cobertura y penetración financiera, promoviendo el modelo de inclusión financiera, ha sido acompañado por el rol proactivo de sus gremios, CIPAME y FINRURAL, en su momento, y ASOFIN y FINRURAL en el presente. Estas redes le añadieron a su naturaleza propiamente gremial, instancias de representación y cabildeo, además de promover intervenciones promocionales y proactivas de desarrollo sectorial. Así, las microfinancieras y sus gremios, en una primera instancia, impulsaron la transparencia en el mercado vía Boletines de Información Sectorial y consiguieron posicionamiento y reconocimiento sectorial como una industria emergente; luego, se concentraron en el desarrollo de los servicios para la gestión de riesgos crediticios, gestando los servicios de una central de riesgos, INFOCRED BIC S.A., un Buró de Información de Crédito (BIC) que es de propiedad de las propias microfinancieras. Como parte de ese proceso, en diferentes momentos y bajo diferentes modalidades, las microfinancieras orientaron sus recursos tanto a la formación y capacitación de recursos humanos como a la estructuración de mecanismos privados de generación y provisión de *software* especializado, de armado y mantenimiento de cajeros automáticos, incluyendo los servicios *on line*.

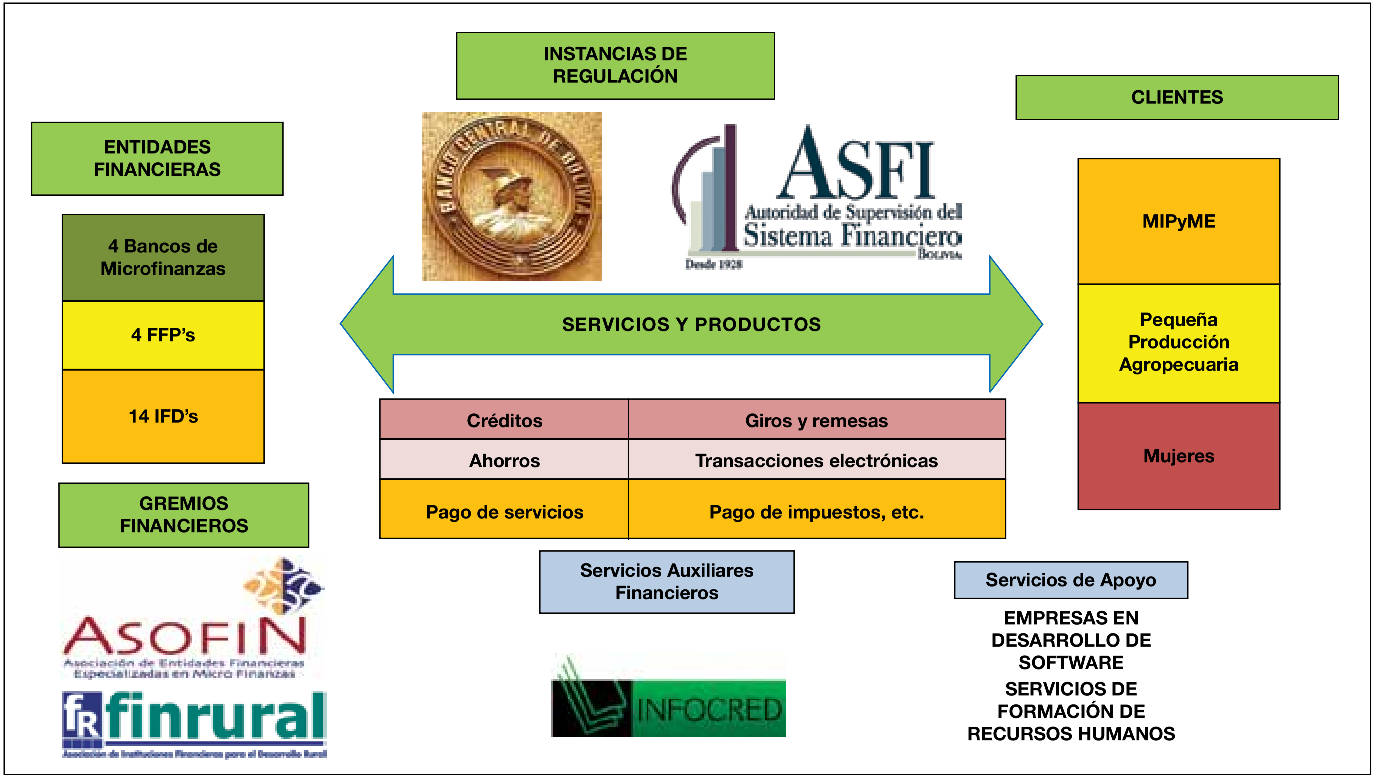
El SMB, por otra parte, ha dado origen a una industria exitosa e integrada con servicios auxiliares, con la capacidad de exportar conocimiento y tecnología. Dada la envergadura del SMB en el SFN, se ha identificado, para el futuro, la necesidad de agregar a esta industria el funcionamiento de una empresa de transporte de valores con alcance nacional y la creación de otra empresa de compensación de transferencias electrónicas, para tarjetas de débito, crédito y otras operaciones electrónicas.

La industria microfinanciera en Bolivia, finalmente, ha logrado alcanzar un alto nivel de integración y especialización cuyos resultados pueden advertirse en dos ámbitos: su nivel de profesionalización, de excelencia y de competitividad no sólo le permiten a la industria sostener un proceso permanente de expansión en Bolivia, sino

encarar, en el caso de alguno de sus actores, acciones de inserción en mercados externos.

El Gráfico 33 ilustra el grado de integración de la industria microfinanciera en Bolivia.

Gráfico 33
Actores Directos del Sistema Financiero Boliviano



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO VII

El milagro de inclusión financiera

1. Marco conceptual sobre inclusión financiera

La inclusión financiera ha tomado relevancia en los medios financieros, en los círculos de investigadores, entre los formuladores de políticas públicas y en la cooperación internacional, como una opción de política pública para combatir la pobreza. En 2003, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido una declaración definiendo metas de inclusión financiera; el G-20, por su parte, impulsa la inclusión financiera como un objetivo de política pública, induciendo a que varios bancos centrales se fijen objetivos en este campo. En general, recurrentemente se formulan preguntas en sentido de si la inclusión financiera es un resultado, una política pública, un proceso o un medio. El tema, además, ha cobrado especial importancia desde la perspectiva del desarrollo económico local, y en el plano académico ha avivado el debate sobre las correlaciones positivas entre desarrollo de la intermediación financiera y la reducción de la pobreza o, inversamente, entre exclusión financiera y persistencia de la pobreza.

En ese contexto, se han propuesto varias formas de definir lo que es "inclusión financiera". Las tres siguientes son las más frecuentes[38]:

a) Es el acceso a un conjunto de productos y servicios financieros que incluyen crédito, ahorro, seguros, sistema de pagos y pensiones, así como educación financiera y protección al consumidor.

38 Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Alianza para la Inclusión Financiera: Primer reporte de inclusión financiera, México, diciembre de 2009.

b) Es el acceso universal y continuo de la población a servicios financieros diversificados, adecuados y formales, así como a la posibilidad de su uso conforme a las necesidades de los usuarios para contribuir a su desarrollo y bienestar.
c) Es el acceso y uso de un portafolio de productos y servicios financieros que llega a la mayor parte de la población adulta con información clara y concisa para satisfacer la demanda en aumento, bajo un marco regulatorio apropiado.

Por su parte, la AFI (*Alliance for Financial Inclusion*), integrada por bancos centrales e instancias de supervisión financiera de varias decenas de países, ha aportado a la definición con sus propias contribuciones conceptuales. Para la AFI (s.f.), la inclusión financiera es un concepto multifacético que contiene a los siguientes elementos relevantes:

a) *Calidad*: Es una medición que muestra la relevancia del servicio o producto financiero dentro de las necesidades del estilo de vida de los consumidores; este concepto abarca también la experiencia de los consumidores manifestada a través de actitudes y opiniones hacia aquellos productos que en el momento se encuentran disponibles.
b) *Uso*: Describe, más que tan sólo la mera adopción de servicios bancarios, el mayor énfasis en la *permanencia y la profundidad* del uso de servicios/productos financieros. El uso también involucra determinar qué tipo de combinación de productos financieros es utilizada por una persona o unidad familiar en particular.
c) *Bienestar:* Es el resultado más difícil de medir y expresa el impacto que un servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores, entre otros: cambios en el consumo, en las actividades empresariales y en el propio bienestar.

En general, puede afirmarse que existe consenso en torno a las acepciones de *acceso* y *uso* de los servicios financieros. Por *acceso* se entiende la existencia de canales de provisión de servicios financieros a los diferentes segmentos de la población: sucursales, cajeros automáticos, corresponsales, banca móvil y banca por Internet, es decir, todos aquellos canales de acceso a los servicios financieros que la

normativa financiera boliviana establece como Puntos de Atención Financiera (PAF). El *uso* se refiere a la acción de utilización de los servicios financieros (crédito, depósitos, seguros, giros, etc.) de manera regular y permanente. Los ingredientes transversales del *acceso* y *uso* de servicios financieros son: regulación, educación financiera y protección al consumidor.

En el contexto internacional, particularmente en aquellos casos donde la regulación financiera no alcanza a las microfinanzas o no es tan rigurosa con ellas, el factor de protección del consumidor financiero y el impulso a la transparencia, en la valoración de la inclusión financiera, cobran especial relevancia. Por ello, iniciativas de protección del cliente y trasparencia en los precios, como *Smart Campaing*[39] y *MFTransparency*[40], tienen visibilidad directa. En ambos casos, los derechos del consumidor y la educación financiera, la valoración practicada por las instancias de medición y el seguimiento de estos aspectos en el marco de la gestión de desempeño social, tienen una connotación fuertemente subjetiva y su consideración dicotómica (si existen o no tales factores), encierra una apreciación poco útil para valorar con precisión las características de la inclusión financiera.

No es ése el caso de Bolivia, que presenta un marco regulatorio riguroso y exigente en el respeto de los derechos del consumidor financiero. Igualmente, la educación financiera en el país es considerada y practicada cotidianamente, desde la perspectiva propia de implementación de tecnologías financieras y, en particular, de tecnologías crediticias. Ambas tecnologías, además, tienen componentes intrínsecos e indisociables. Estas conductas y prácticas son parte de

---

39 *Smart Campaign* es un esfuerzo internacional en microfinanzas en torno a un objetivo común: mantener a los clientes como motor del sector. *Smart Campaign* trabaja en todo el mundo poniendo a disposición de las microfinancieras que se adhieren a la campaña, las herramientas y los recursos necesarios. Estas entidades adoptan los principios Smart en microfinanzas que incluyen: a) Evitar el sobreendeudamiento; b) Precios transparentes y responsables; c) Prácticas apropiadas de cobro; d) Comportamiento ético del personal; e) Mecanismos para recibir y resolver quejas; y, f) Privacidad de los datos de los clientes. .

40 *MFTransparency* representa un movimiento de la industria hacia prácticas de precios responsables. Es una organización internacional no gubernamental que promueve la transparencia al facilitar la divulgación de fijación de precios de las microfinanzas, ofrece servicios de asesoramiento sobre políticas y el desarrollo de materiales de capacitación y educación para todos los actores del mercado.

la razón de ser del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) y de su intervención en la prestación de servicios financieros. Esas conductas y prácticas, adicionalmente, cobrarán mayor relevancia y visibilización con la Ley de Servicios Financieros (LSF) de agosto de 2013.

En efecto, en el contexto previo a la LSF, la normativa asociada a la antigua Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993, reglamenta de manera clara y concreta los derechos y obligaciones del consumidor financiero. Desde esta perspectiva, las entidades financieras reguladas deben no solo acatar dichas disposiciones, sino que el órgano de supervisión ha instituido normas y un sistema para atender quejas, reclamos y modalidades para la resolución de estas contingencias, derivando en la práctica y en los hechos, en un mecanismo de protección del consumidor financiero. Dichas normas, además, se complementan con un *Reglamento sobre la Tasa de Interés* que no sólo transparenta el proceso, sino que tiene elementos muy concretos para respetar los derechos de las partes y, en particular, del consumidor financiero.

Así, en el contexto boliviano las dos características imprescindibles de la inclusión financiera son: a) *acceso* a servicios financieros y b) su utilización o *uso*. Los aspectos de derechos del consumidor financiero y educación financiera, a su vez, se encuentran directamente asociados a las tecnologías financieras aplicadas. Es más, la nueva LSF de agosto de 2013 contiene postulados concretos orientados a promover la inclusión financiera, desde la perspectiva del acceso universal a los servicios financieros e inclusive con algunas directrices sobre el acceso privilegiado de determinados sectores como la MIPyME (micro, pequeña y mediana empresa) y las organizaciones comunitarias. En cuanto al uso y utilización de los servicios financieros, la LSF instituye una conducta renovada sobre los derechos del consumidor financiero, y obliga a las entidades financieras a asumir prácticas y tareas ineludibles en relación a la educación financiera de sus clientes y usuarios.

Así, en el caso de la realidad boliviana y en el de contextos equivalentes, allá donde existen marcos regulatorios rigurosos en materia de protección de los derechos del consumidor financiero y de educación financiera, la definición de inclusión financiera podría restringirse al acceso continuo a los servicios y productos financieros bajo sus distintas modalidades de provisión, y a su uso o utilización reglamentada incluyendo aspectos de derechos del consumidor financiero y de educación financiera.

2. Punto de partida hacia 1990: la exclusión y discriminación financiera

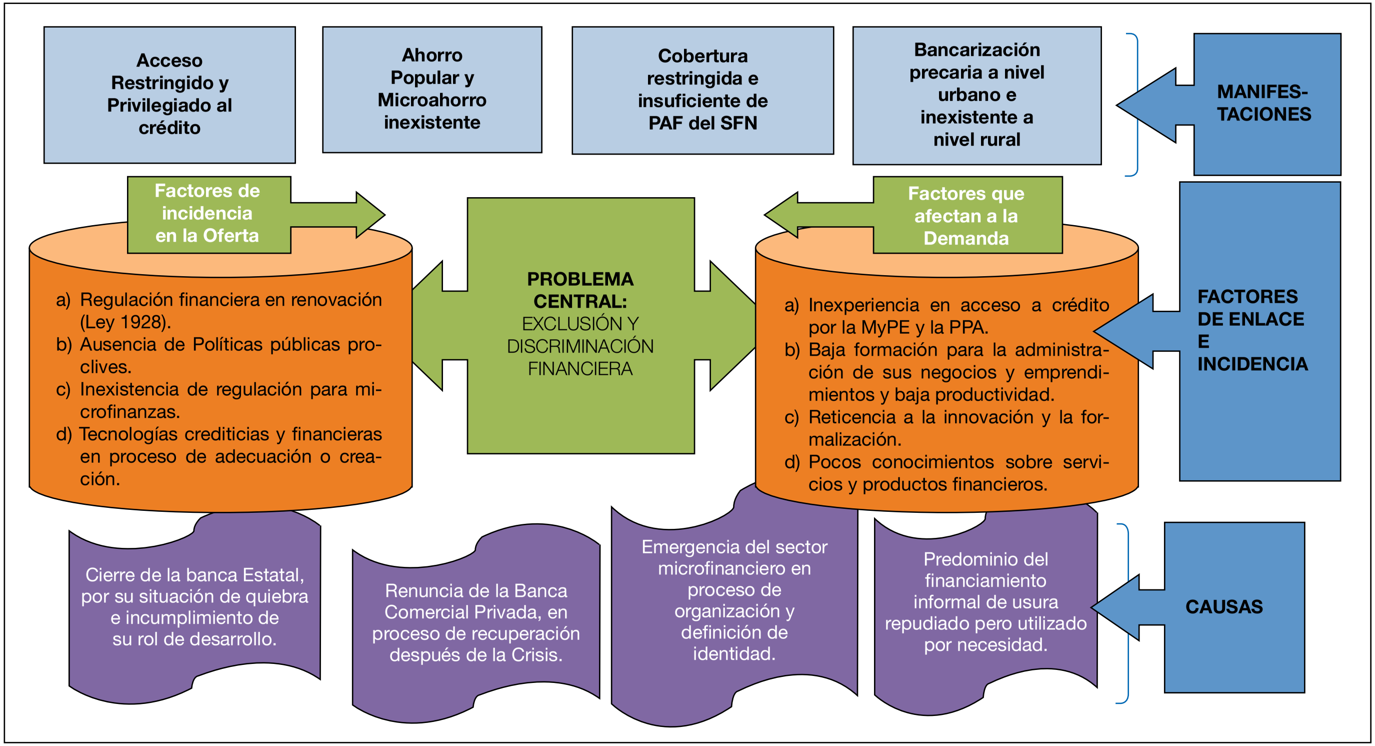
Para comprender la real dimensión de la inclusión financiera promovida por el SMB es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿cuál era el punto de partida en el inicio del proceso, hacia 1990?

Bajo esa perspectiva, es importante, primero, precisar que el acceso al crédito y a los servicios financieros hacia 1990 era alarmantemente bajo y reflejaba la situación de precariedad del nivel de desarrollo del Sistema Financiero Nacional (SFN). El acceso y uso de los servicios financieros se encontraba altamente restringido a grupos poblacionales acomodados y vinculados al poder político y económico de ese entonces. Esa situación se traducía en la exclusión y discriminación financiera de los grupos mayoritarios de la sociedad boliviana. Este hecho era una de las expresiones del subdesarrollo y atraso de nuestra economía. El Gráfico 34 ilustra esa situación.

Las manifestaciones de esta situación de exclusión y discriminación financiera se traducían en los siguientes hechos:

a) **Acceso Restringido y Privilegiado al crédito:** En 1990, el número prestatarios del SFN era de 110.871, una cifra que, respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) estimada por el INE para ese año (2.287.690 personas), representaba el 2,9%, un índice que fehacientemente muestra exclusión.
b) **Ahorro Popular y Microahorro inexistente:** Hacia 1990, los depósitos eran mayoritariamente de origen corporativo o de personas naturales de ingresos medios y altos. El número de cuentas de ahorro y de depósitos a plazo fijo (DPF) del SFN era de apenas 282.895. No existían aún las entidades especializadas en microfinanzas.
c) **Cobertura restringida e insuficiente de PAF del SFN:** La capacidad de atención al público del SFN estaba limitada a 276 Puntos de Atención Financiera (PAF), sucursales y agencias mayoritariamente urbanas, concentradas en las ciudades del eje principal del país.
d) **Bancarización precaria a nivel urbano e inexistente a nivel rural:** Considerando la información de prestatarios y depositantes, los montos involucrados y los puntos de atención

Gráfico 34
Árbol de Problemas de la Exclusión y Discriminación Financiera en Bolivia
Causas, manifestaciones y factores de enlace e incidencia



Fuente: Elaboración propia.

> financiera al público del SFN, la bancarización medida como el nivel de incorporación, acceso y uso de los servicios por parte de los consumidores financieros, era muy restringida a nivel urbano y prácticamente inexistente a nivel rural. La situación de exclusión era extrema y resulta muy difícil disponer de información oficial que desagregue lo urbano de lo rural en las operaciones de cartera y en la de captaciones de la banca comercial privada, que era predominante en ese periodo.

Respecto de las causas que explican esta situación, deben apuntarse al menos cuatro factores. En primer lugar, la banca estatal de desarrollo, que había sido creada con la finalidad de apoyar a los sectores populares y excluidos de los servicios de las entidades convencionales, fue objeto de cierre y liquidación en 1991. Por otra parte, la banca privada comercial, afectada por la crisis de los años ochenta, se encontraba en proceso de recuperación y era muy renuente a trabajar con los sectores de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) y en la Pequeña Producción Agropecuaria (PPA). El sector microfinanciero, a su vez, apenas comenzaba a emerger. Finalmente, en ese momento predominaban los mecanismos informales de préstamo de "usureros" y "rescatistas" que imponían sus condiciones en operaciones que no eran controladas por nadie y cuyos resultados, frecuentemente, se traducían en abusos y despojos. La población que recurría a estos mecanismos de préstamo lo hacía como un "mal necesario".

Desde otra perspectiva, la exclusión y discriminación financiera en Bolivia, afectaba a un inmensa mayoría de la población boliviana, pero sobre todo impactaba estructuralmente en el desarrollo, fortalecimiento y expansión de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) y en la Pequeña Producción Agropecuaria (PPA), ambos sectores provenientes del sector campesino. Asimismo, la crisis de mediados de los ochenta y los efectos de la aplicación del ajuste estructural agudizaron los problemas de desempleo e informalidad en el país, y desnudaron aún más esa situación de exclusión y discriminación financiera.

En términos más generales, la situación obedecía a factores vinculados a la oferta y a la demanda de servicios financieros. Del lado de la oferta, entre los factores de mayor incidencia se puede mencionar el hecho de que se vivía un momento en el que la regulación financiera se encontraba en proceso de renovación, puesto que la ley de

bancos vigente regía desde 1928. Era evidente también, la ausencia de políticas públicas proclives a la inclusión social y financiera. El momento se caracterizaba, además, por la inexistencia de regulación para las microfinanzas. En síntesis, las instituciones microfinancieras de entonces se encontraban en proceso de adecuar o gestar tecnologías crediticias y financieras para su trabajo. Por el lado de la demanda, debe mencionarse, que la situación se caracterizaba por la inexperiencia de la MyPE y la PPA en el acceso a crédito; el sector confrontaba una baja formación para la administración de sus negocios y emprendimientos, baja productividad y mucha reticencia a la innovación y la formalización. En fin, prevalecía en el sector una situación de desconocimiento sobre servicios y productos financieros de parte los clientes potenciales.

3. Arquitectura de la Inclusión Financiera: avances y logros al presente

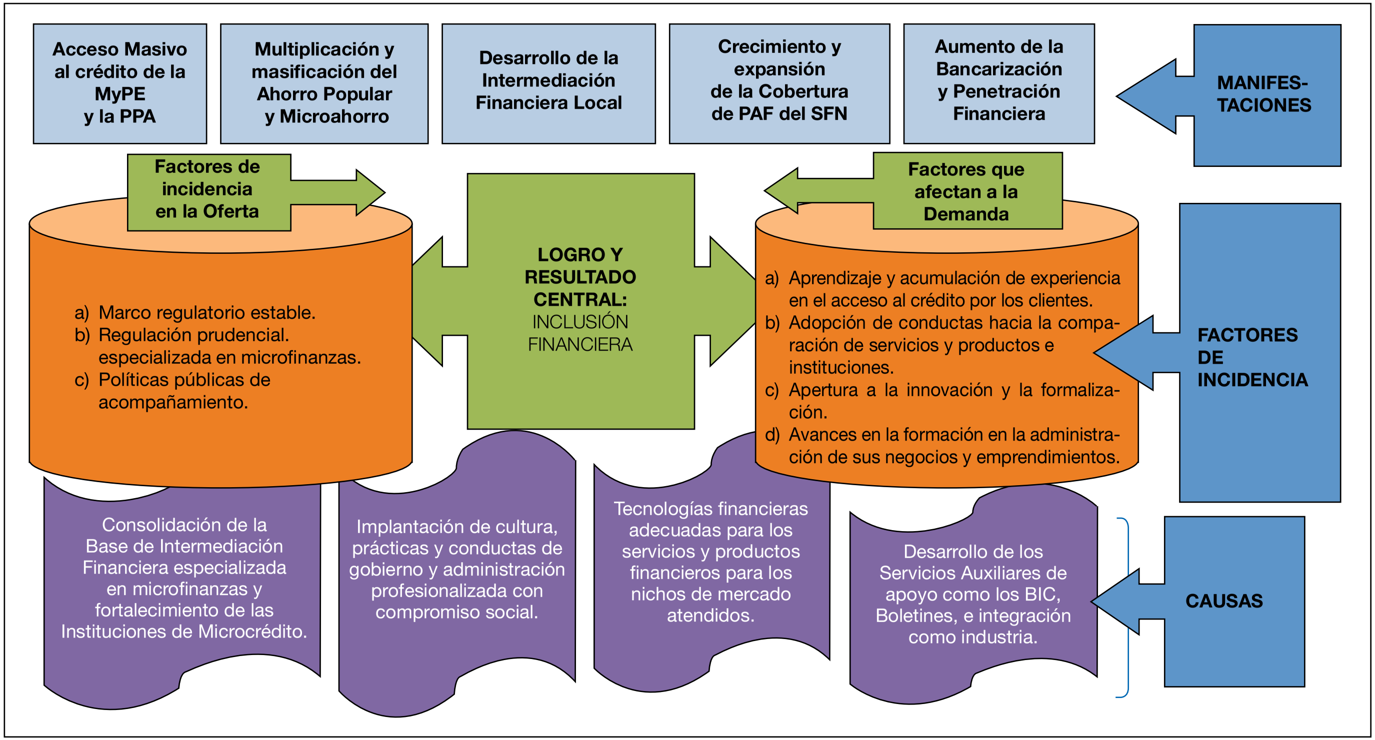
La inclusión financiera en Bolivia, tal como se la describe en este trabajo, ha seguido un proceso continuo y permanente de construcción que puede apreciarse, sintéticamente, el Gráfico 35.

Como se observa en el gráfico referido, los logros de inclusión financiera alcanzados por el SMB son perceptibles y se reflejan en los siguientes hechos:

a) **Acceso Masivo al crédito de la MyPE y la PPA**: El logro de acceso masivo al crédito, vía el producto microcrédito en sus diversas versiones, es una realidad innegable. Las cifras presentadas y los indicadores desarrollados para visibilizar este logro reflejan por si mismos este importante avance en la inclusión financiera en el país. La cobertura de prestatarios de microcrédito respecto a la PEA, calculado para el año 2012, representa el 33%, cuando en 1990 representaba solamente el 2,9%.

b) **Multiplicación y masificación del Ahorro Popular y Microahorro**: Contra viento y marea, rompiendo mitos seculares, se ha evidenciado que es posible promover el ahorro popular de base y el microahorro de las familias en situación de pobreza y de exclusión financiera. Asimismo, y a partir del proceso de construcción del SMB se ha demostrado que es posible encarar, en las economías emergentes, sistemas financieros incluyentes

Gráfico 35
Arquitectura de la Inclusión Financiera en Bolivia: avances y logros
Causas, manifestaciones y factores de enlace e incidencia



Fuente: Elaboración propia.

cimentados en el desarrollo y masificación del ahorro local y de base, situación que le garantiza continuidad como modelo y sostenibilidad financiera en el tiempo.

c) **Desarrollo de la Intermediación Financiera Local**: Este hecho es otro resultado concreto del desarrollo del microahorro y del ahorro popular, y se traduce en colocaciones de crédito a nivel local. Este logro es otro de los indicadores del incuestionable desarrollo de la intermediación financiera local como la estructura de base y cimiento de un sistema financiero incluyente.
d) **Crecimiento y expansión de la Cobertura de PAF del SFN**: Con la expansión de la frontera de los servicios financieros hacia áreas geográficas en las que, hasta hace poco, era impensable la presencia de entidades financieras, el SMB ha conseguido demostrar que dicha expansión no sólo que era necesaria, sino posible, no obstante las múltiples y diversidad de obstáculos y barreras. Con este logro, el SMB se ha constituido en la "locomotora" de la bancarización y expansión y crecimiento del SFN en cuanto a cobertura geográfica.
e) **Aumento de la Bancarización y Penetración Financiera**: La conducta de las instituciones que forman parte del SMB, sus estrategias de posicionamiento en el mercado y sus modelos de negocio adoptados, han permitido progresiva y sostenidamente aumentar la bancarización urbano y rural y profundizar la penetración financiera a estratos de la población en situación de mayor pobreza y exclusión.

Si esos son los hechos concretos que expresan los incuestionables logros del proceso de inclusión financiera, hace falta ahora referirse a los factores propulsores y a las causas que permitieron dichos logros.

Entre las causas deben mencionarse las más determinantes: la consolidación de la Base de Intermediación Financiera especializada en microfinanzas y el Fortalecimiento de las Instituciones de Microcrédito. En efecto, la base institucional especializada ha sido determinante en el proceso, tanto como la adopción e implantación de prácticas y conductas de gobierno y administración profesionalizada por parte de las entidades microfinancieras en el país. Ambos factores han permitido preservar el enfoque estratégico y modelo de negocio con compromiso social que ha facilitado el logro de inclusión financiera.

Igualmente, el trabajo minucioso y laborioso de crear, adecuar y perfeccionar las tecnologías financieras adecuadas para los servicios y productos financieros de crédito, ahorro, pago de servicios, etc., para los nichos de mercado atendidos, se ha constituido en el secreto del *know how*, del *expertise*, de la especialización, para sostener un trabajo de posicionamiento en el mercado con focalizaciones propias de cada entidad en un entorno de alta competencia en el mercado.

Otro de los factores determinantes en el proceso, ha sido el desarrollo de los servicios auxiliares de apoyo, entre ellos, el funcionamiento de los servicios de la Central de Riesgos, primero, y luego del Buró de Información Crediticia (BIC), han facilitado el trabajo de las entidades del SMB proporcionando la información adecuada para la toma de sus decisiones de crédito y expansión de los servicios. En esa perspectiva, la vocación y actitud hacia la transparencia del SMB se ha reflejado en la publicación permanente de los boletines de información sobre el estado, desarrollo y resultados del trabajo del SMB.

Entre los factores propulsores que han incidido en la oferta de servicios del SMF es imprescindible resaltar la estabilidad del marco regulatorio para el sector financiero a partir de la puesta en vigencia de la LBEF. De manera complementaria, la implementación progresiva de la regulación prudencial especializada en microfinanzas ha permitido contar con un entorno reglamentario adecuado e innovador para el sector financiero. Igualmente, estos factores fueron complementados con políticas públicas de acompañamiento al sector.

Desde la perspectiva de los factores que afectan a la demanda, debe resaltarse el proceso de aprendizaje y acumulación de experiencia por parte de los prestatarios en el acceso al crédito. En este proceso, los clientes aprendieron y ganaron experiencia en la comparación de las ofertas de los servicios y productos de las distintas alternativas existentes. También es ponderable la apertura producida en los clientes hacia la innovación y la formalización, y en particular en la formación y capacitación en la administración de sus negocios y emprendimientos

4. Medición de la Inclusión Financiera en Bolivia

Para completar el marco conceptual y el contexto descrito hasta aquí, presentamos a continuación la medición de la inclusión financiera en base a los siguientes indicadores:

- Índice de Acceso a Servicios Financieros.
- Índice de Uso de Servicios de Crédito.
- Índice de Movilización del Ahorro Popular.
- Índice de Desarrollo de la Intermediación Microfinanciera Local.

4.1. Índice de Acceso a Servicios Financieros (IA-SF)

Este índice relaciona la existencia de Puntos de Atención Financiera (PAF) fijos (agencias y ATMs) y la población existente que es atendida en dichos PAF en los distintos rincones del país. Así, el Índice de Acceso a Servicios Financieros (IA-SF) se establece considerando el resultado de la relación referida en función de cada 100.000 habitantes. Para ello, se aplica la siguiente fórmula:

$$IA - SF = \left(\frac{\sum PAFt}{\sum Población\ t}\right) * 100.000$$

Donde:

∑PAF t = PAF urbanos y rurales del SFN en todos los puntos del país para el año t considerado.

∑Población t = Población urbana y rural en el año t considerado.

Para fines de la medición del IA-SF, se han seleccionado los años de los Censos de 1992, 2001 y 2012, puesto que para esos años se dispone de la data demográfica oficial sobre la población existente en el país. En relación a los PAF, se considera la data para los mismos años, aunque se tuvo dificultades para conseguir información de ATMs para los primeros años. En el Cuadro 35 se presenta la información sobre los PAF y la población total urbano-rural para los años seleccionados.

Con esta data y aplicando la fórmula, en el Cuadro 36 se presentan los valores establecidos para el Índice de Acceso a Servicios Financieros de Bolivia (IA-SF).

Cuadro 35
Evolución de los PAF en el SFN y población boliviana
1992, 2001 y 2012

PAF y población		1992	2001	2012
PAF SFN (incluye ATMs) total	**Total**	**242**	**612**	**3.436**
	Urbanas	214	401	2.652
	Rurales	28	211	784
Poblacion total Bolivia	**Total**	**6.420.792**	**8.274.325**	**10.027.262**
	Urbana	3.694.846	5.165.230	6.216.902
	Rural	2.725.946	3.109.095	3.810.360

Fuente: SBEF / ASFI e INE.

Cuadro 36
Comportamiento del Índice de Acceso a Servicios Financieros
(IA-SF)

Índice IA-SF		1992	2001	2012
Índice de cobertura de SFN	**Total**	**3,8**	**7,4**	**34,3**
	Urbana	5,8	7,8	42,7
	Rural	1,0	6,8	20,6

Fuente: Cálculos en base a data de INE, SBEF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Los resultados presentados evidencian que en el periodo considerado Bolivia registra avances significativos y substanciales en la disponibilidad de facilidades para que la población boliviana acceda a los servicios proporcionados por las entidades financieras que conforman el Sistema Financiero Nacional (SFN). Estos resultados, alcanzados en estos últimos años, han posicionado a Bolivia en el segundo lugar en América Latina, por lo que son aún más encomiables, puesto que hace tan sólo dos décadas atrás Bolivia estaba en los últimos lugares del ranking regional.

En efecto, en 1992 había 3,8 agencias por cada 100.000 habitantes; esta cifra crece a 7,4 en 2001 y llega a 34,3 en 2012. Este comportamiento puede apreciarse en el Gráfico 36.

Desde otra perspectiva, la contribución del SMB en la conformación del Índice de Acceso, vista de manera separada del resto de instituciones del SFN (sistema bancario comercial privado, banca pública, mutuales y cooperativas abiertas), era irrelevante en 1992, tal como se aprecia en el Cuadro 37.

Cuadro 37
Evolución del Índice de Acceso a Servicios Financieros (IA-SF) del SMB y del resto del SFN sin el SMB: 1992, 2001 y 2012

	1992		2001		2012	
	SMB	Resto SFN	SMB	Resto SFN	SMB	Resto SFN
Total	**0,2**	**3,5**	**3,5**	**3,9**	**15,1**	**19,1**
Urbanas	0,2	5,6	2,9	4,9	16,1	26,6
Rurales	0,3	0,8	4,6	2,2	13,6	7,0

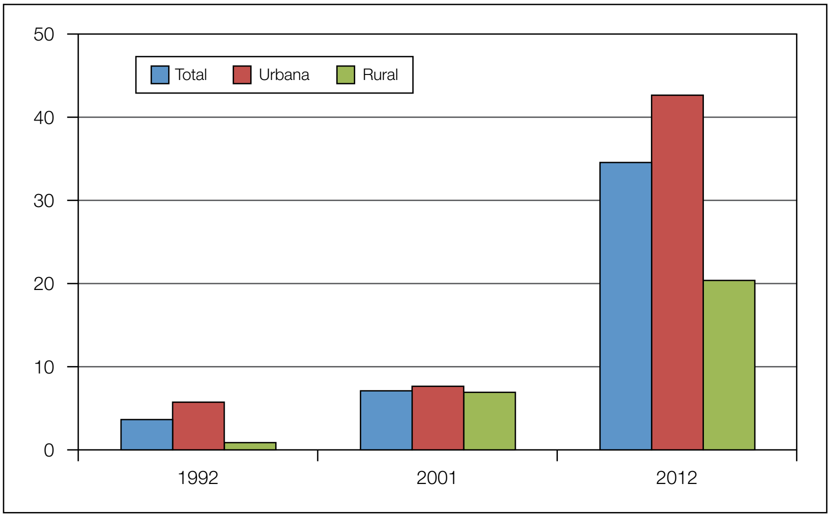
Fuente: Cálculos en base a data de INE, SBEF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

Una década después —el año 2001— la participación del SMB se incrementa duplicándose, y la distribución entre el SMB y el resto de entidades del SFN no presenta grandes diferencias. Sin embargo, en la década siguiente —2001-2012— el Índice de Acceso a Servicios Financieros se multiplica y la contribución del SMB se incrementa igualmente, a un ritmo mayor que el de los otros sectores del SFN y llega a ser mayoritaria a nivel rural. El 2012, la contribución del SMB es equivalente a la del SBC en el número total de Agencias y ATMs, pero el Sistema Bancario Comercial (SBC) es ligeramente superior al SMB a nivel urbano, por la inclusión de las ATMs. Sin embargo, para ese mismo año —2012—, si se considera sólo las agencias fijas sin las ATMs, se registra una total y absoluta supremacía del SMB en relación a los otros sectores del SFN.

Bajo estas constataciones, corresponde destacar el cambio de tendencia producido entre 1992 y 2012, por cuanto al inicio, hacia 1992, el SMB aportaba tan sólo con el 6% en el índice nacional, pasando al 44% en 2012. Esta contribución, a nivel rural, pasa del 25% en 1992 al 66% en 2012. A nivel urbano, para los mismos años, la contribución del SMB pasa del 3,7% al 37,6%, cifras porcentuales que aparecen en el ya referido Gráfico 37.

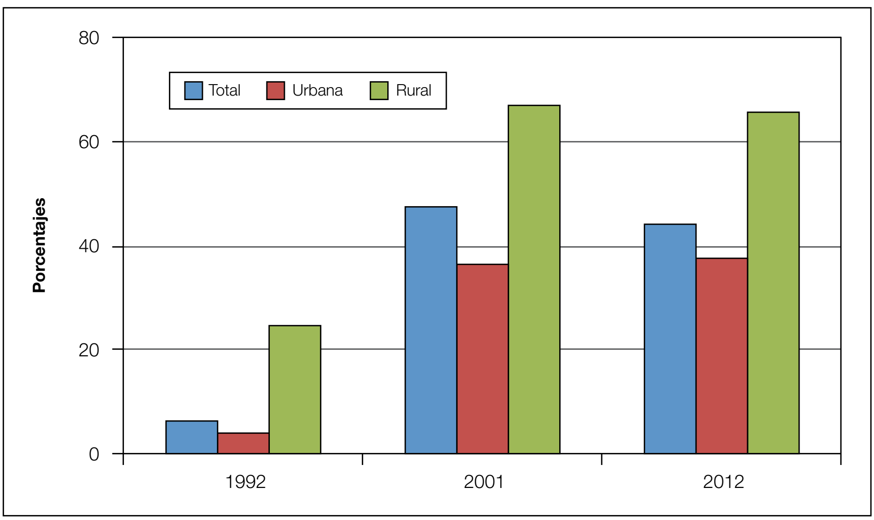
Para los fines comparativos del caso, y desde una perspectiva internacional, en base a la información procesada por la Autoridad del Sistema de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), aquella que figura en sus reportes periódicos, en el Gráfico 38 se observa la cobertura de Puntos de Atención Financiera (PAF) por cada 100.000 habitantes. Allí se aprecia que Bolivia se posiciona como el segundo país con mayor número de PAF de la región después de Brasil, confirmando que el resultado alcanzado por el país, en estos últimos 20

Gráfico 36
Índice de Acceso a Servicios Financieros (IA-SF) de SFN



Fuente: Cálculos en base a datos del INE, SBEF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

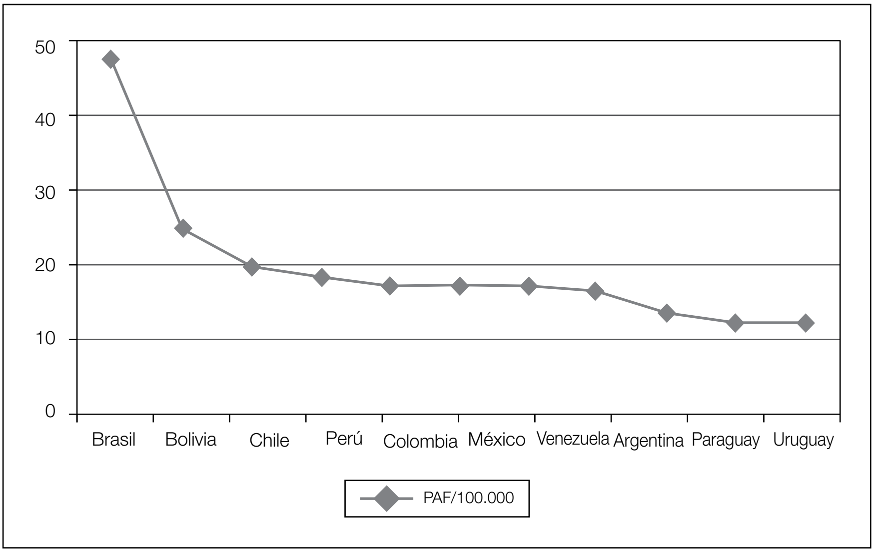
Gráfico 37
Contribución del SMB al IA-SF



Fuente: Cálculos en base a datos del INE, SBEF / ASFI, ASOFIN y FINRURAL.

años, es extraordinario en materia de expansión de los PAF, proceso en el que la participación del SMB ha sido determinante.

Gráfico 38
Cobertura de Puntos de Atención Financiera (PAF) en América Latina: 2012
PAF por cada 100.000 habitantes



Fuente: ASFI, Reporte de Inclusión Financiera, octubre de 2013.

Si alguna lección se puede obtener de este proceso, esa lección es que para alcanzar los niveles de inclusión financiera referidos, la base para la expansión de los servicios tiene que ser el incremento progresivo de los puntos de atención física a los clientes, tanto a nivel urbano como a nivel rural. Probablemente esta situación mejore más aún en el futuro, merced a la propia evolución de los servicios y productos financieros que se desarrollan en el presente en mayor sintonía y relación con el desarrollo de la tecnología en comunicación por internet y de forma electrónica, proceso que ya se experimenta en el presente en el SMB.

4.2. Índice de Uso de Servicios de Crédito (IU-SC)

El Índice de Uso de Servicios de Crédito (IU-SC) mide el grado de uso y cobertura de los servicios crediticios en la Población Económicamente Activa (PEA). En el caso de Bolivia, se aplica la siguiente fórmula:

$$IU - SC = \left(\frac{\sum(P) * 0{,}74_t}{\sum PEA_t}\right) * 100$$

Donde:

$\sum P_t$ = Prestatarios urbanos y rurales de entidades financieras reguladas y no reguladas que conforman el SFN, que mantienen un crédito o más en algún o algunos puntos del país, para el año t considerado, asumiendo que el 26% de los prestatarios tienen créditos repetidos en dos entidades financieras, según los promedios entre 2007-2012 de los datos del INFOCRED BIC S.A., por lo que se adopta el ponderador de 0,74.

$\sum PEA_t$ = Total de la Población Económicamente Activa, urbana y rural en el año t considerado.

Para el cálculo del IU-SC es preciso, primero, conocer la evolución del número de prestatarios atendidos por las distintas entidades financieras que forman parte del SFN, tal como se aprecia en el Cuadro 28. [En este cuadro se utilizan los datos de las gestiones 1992, 2001 y 2012, porque en esos años se dispone también de datos sobre la evolución de la PEA.]

Como se observa en el Cuadro 38, en 1992 el número de prestatarios atendidos por el SFN era de 132.079; en diciembre de 2012, esa cifra crece a 1.560.486 prestatarios (no incluye cooperativas societarias), y en ella la participación del SMB pasa del 21% en 1992 al 75% en 2012; en dirección contraria, el resto de las entidades del SFN pasa de atender en 1992 al 79% de los prestatarios, al 25% del total de prestatarios en 2012.

Cuadro 38
Evolución de Prestatarios Atendidos por el SFN: 1992, 2001 y 2012
(En número de prestatarios)

Tipo de entidades	1992	2001(a)	2012
Sistema Bancario Comercial	76.205	171.877	172.791
Banca Estatal	1.379		98.702
Sistema Mutual	26.478	46.893	20.596
Sistema Cooperativo	-	87.830	95.653
Sistema Microfinanciero	**28.017**	**362.707**	**1.172.744**
Bancos Especializados	24.952	67.082	472.332
Fondos Financieros Privados		139.361	242.424
Instituciones Financieras de Desarrollo	3.065	156.264	457.988
Total Sistema Financiero Nacional	**132.079**	**669.307**	**1.560.486**
Resto SFN (sin SMB)	**104.062**	**306.600**	**387.742**
Participación del SMB en el SFN	**21%**	**54%**	**75%**
Sector Regulado	19%	31%	46%
Sector en proceso de adecuación	2%	23%	29%
Participación del Resto SFN sin SMB	79%	46%	25%

(a) Los datos de Prestatarios corresponde a dic. 2000.

Fuente: SBEF/ASFI - ASOFIN - FINRURAL.

Sobre la base de estos datos, y una vez que la data del total de prestatarios del SFN fue ajustada, deduciendo el número de prestatarios compartidos —factor establecido para el periodo 2007-2012 por INFOCRED BIC S.A.—, el cálculo del Índice de Uso de Servicios de Crédito (IU-SC) para los últimos años, en promedio, ha alcanzado para el 2012, el 24,6%, tal como aparece en el Cuadro 39.

Cuadro 39
Índice de Uso de Servicios de Crédito: 1990, 2001 y 2012
Prestatarios respecto a la Población Económicamente Activa

Entidades	1992	2001a)	2012
Prestatarios SFN	97.501	494.082	1.151.951
Prestatarios SMB	20.682	267.750	865.720
Prestatarios resto SFN (sin SMB)	76.819	226.332	286.231
PEA (*)	**2.287.689**	**3.092.845**	**4.684.287**
Índice de Uso de Servicios de Crédito con Total de Prestatarios			
SFN	5,8%	21,6%	33,3%
SMB	**1,2%**	**11,7%**	**25,0%**
Resto SFN (sin SMB)	4,5%	9,9%	8,3%
Índice de Uso de Servicios de Crédito sin Prestatarios Compartidos			
SFN	4,3%	16,0%	24,6%
SMB	**0,9%**	**8,7%**	**18,5%**
Resto SFN (sin SMB)	3,4%	7,3%	6,1%

(*) INE-UNFPA-CELADE: Proyecciones de PEA y en edad escolar por departamento, según Área Urbana/Rural, y Grupos de Edad, 1990-2010. Para el 2012 se consideran los datos del CNPV 2012.

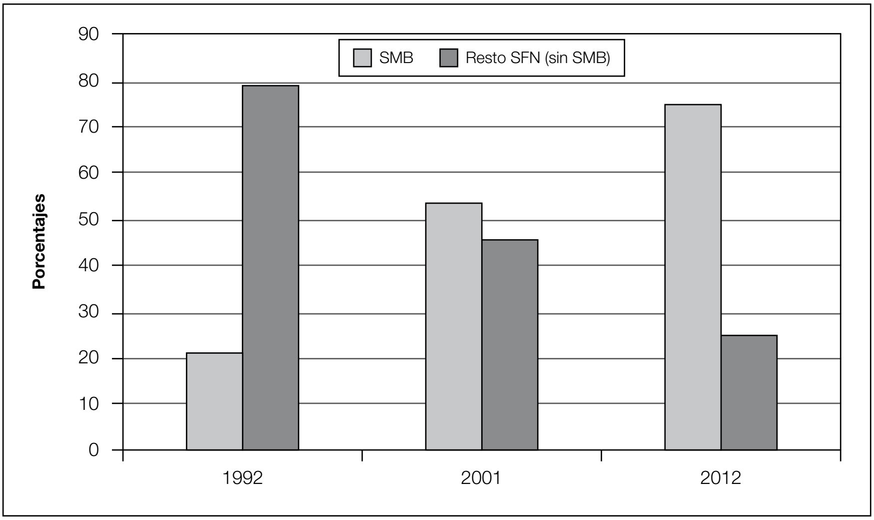
Fuente: SBEF/ASFI, INE, ASOFIN - FINRURAL.

Se debe añadir que en el cuadro presentado (Cuadro 39), se ha determinado el Índice de Uso de Servicios de Crédito considerando dos escenarios: con el total de prestatarios del SFN y sin prestatarios compartidos (data ajustada).

De esta forma, con los valores establecidos para el IU-SC, se aprecia que dicho índice registra un crecimiento sostenido y significativo, pasando en el escenario con prestatarios totales del 5,8% en 1992, cuando el SMB estaba en gestación, al 33,3% en 2012; en el escenario en el que no figuran los prestatarios compartidos, se pasa del 3,4% al 24,6% para los mismos años.

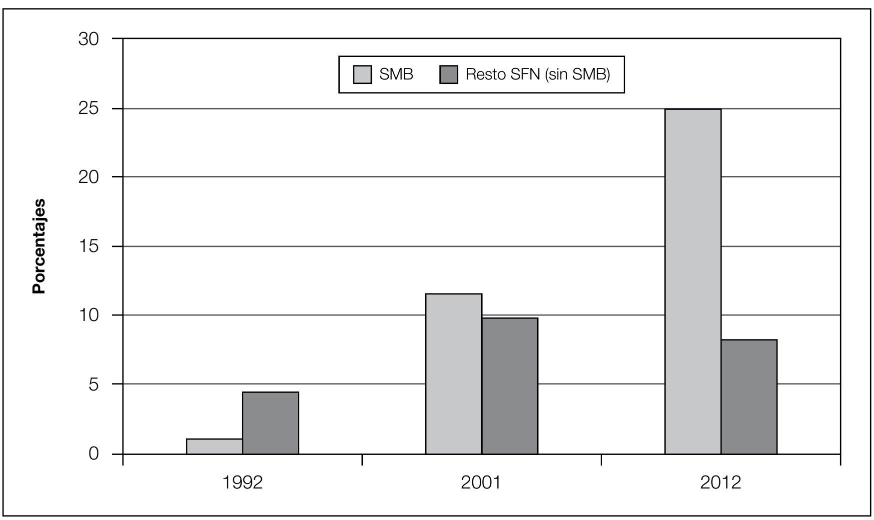
Con los resultados del número de prestatarios atendidos, resulta incuestionable el logro de Bolivia en el acceso y uso de servicios de crédito por una proporción importante de la PEA del país, bajo el principio de "generar oportunidades para los excluidos financieros". Tal como se muestra en los Gráficos 39 y 40 y en la información precedente, el incremento en el acceso al crédito es la consecuencia de la convergencia de la expansión de la red de agencias del SFN,

Gráfico 39
Evolución de los Prestatarios Atendidos por el SMB y el Resto SFN (sin el SMB)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SBEF/ASFI y ASOFIN.

Gráfico 40
Índice de Uso de Servicios de Crédito (IU-SC) sin Prestatarios Compartidos del SMB y del Resto del SFN (sin el SMB)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SBEF/ASFI y ASOFIN.

pero principalmente del SMB, de sus servicios y productos, de la profesionalidad de su administración y del compromiso social del enfoque estratégico de su intervención.

La información presentada evidencia que el SFN está creciendo aceleradamente de la mano de las microfinanzas. En efecto, el IU-SC ha pasado del 3,4% en 1992, al 24,6% en 2012 (en este resultado se han deducido los clientes compartidos, puesto que con ellos el IU-SC, como se dijo, pasó del 5,8% al 33,3%). Este es el resultado positivo del modelo de inclusión financiera exitoso en el que el SMB es uno de los actores protagónicos.

4.3. Índice de Movilización del Ahorro Popular (IMAP)

El Índice de Movilización del Ahorro Popular (IMAP) mide el grado de desarrollo del ahorro popular, considerando la relación entre el número de cuentas de depósitos, bajo las diversas opciones de cuentas de los depositantes (Cajas de Ahorro, Depósitos a Plazo Fijo y Cuentas Corrientes), y la cantidad de personas consideradas en la Población Económicamente Activa (PEA). Para fines de este documento, dicha relación se expresa en la siguiente fórmula:

$$IMAP = \left(\frac{\sum(CD)/2{,}5_t}{\sum PEA_t} \right) * 100$$

Donde:

$\sum(CD)/2{,}5_t$ = Número de Cuentas de Depositantes en el SFN en todos los puntos del país para el año t considerado, asumiendo que, en promedio, cada depositante tiene 2,5 cuentas entre Caja de Ahorro, DPF o Cuenta Corriente.

$\sum PEA_t$ = Población Económicamente Activa, urbana y rural en el año t considerado.

Para el cálculo del IMAP se requiere, en primer lugar, conocer la evolución del número de depositantes que acuden a las distintas entidades financieras autorizadas para depositar sus ahorros, allí donde efectúan sus operaciones de depósitos en las distintas opciones, abriendo sus cuentas respectivas, como ser Caja de Ahorro, Depósito a Plazo Fijo y/o Cuenta Corriente. En esa línea, tal como se observa

en el Cuadro 40, el número de cuentas en el SFN pasa de 559.340 en 1992, a 6.102.013 en 2012, implicando un crecimiento del 991%.

Cuadro 40
Número de Cuentas de los Depósitos del SFN: 1992, 2001 y 2012
En número de Cajas de Ahorro, DPF y Cuentas Corrientes

Tipo de entidades	1992	2001(a)	2012
Sistema Bancario Comercial	320.462	746.496	1.742.460
Sistema Bancario Estatal	11.152		416.340
Sistema Mutual	193.251	275.110	376.621
Sistema Cooperativo		378.954	856.278
Sistema Microfinanciero	**34.475**	**62.849**	**2.710.314**
Bancos Especializados	34.475	32.750	1.640.821
Fondos Financieros Privados		30.099	1.069.493
Total SFN	**559.340**	**1.463.409**	**6.102.013**
Resto SFN (sin SMB)	**524.865**	**1.400.560**	**3.391.699**
Participación			
Sistema Bancario Comercial	57%	51%	29%
Sistema Bancario Estatal	2%	0%	7%
Sistema Mutual	35%	19%	6%
Sistema Cooperativo	0%	26%	14%
Sistema Microfinanciero	**6%**	**4%**	**44%**
Resto SFN (sin SMB)	**94%**	**96%**	**56%**

(a) Los datos del número de Cuentas de Depósitos corresponde a dic. 2000.

Fuente: SBEF / ASFI - ASOFIN.

En 1992, el SMB era un sistema emergente y su participación se limitaba, en materia de captaciones, a la intervención del Banco Sol. Posteriormente, en los 20 años transcurridos entre 1992 y el año 2012, la movilización del ahorro popular y el microahorro toman cuerpo y crecen aceleradamente con la participación de los bancos especializados en microfinanzas y los FFPs, generando una movilización del ahorro popular sin precedentes. Las IFDs no alcanzan a realizar operaciones de captación del público hasta el presente. En ese orden, la participación del SMB en las captaciones del SFN, considerando el número de depositantes, pasa del 6% en 1992 al 44% el 2012.

Después de realizado este primer cálculo, la data del número de cuentas de los depositantes en las distintas entidades financieras del país es objeto de ajuste. Así, y en base a las estimaciones de las propias entidades microfinancieras, se adopta un nuevo factor de ponderación asumiendo que cada depositante, en promedio, mantiene 2,5 cuentas de depósitos.

Con esas precisiones, el cálculo del Índice de Movilización del Ahorro Popular (IMAP) se realiza a partir de la relación entre la cantidad ajustada del número de depositantes y la PEA en los años considerados. Los resultados de este cálculo se presentan en el Cuadro 41.

Cuadro 41
Índice de Movilización del Ahorro Popular: 1990, 2001 y 2012
Número de depositantes respecto a la PEA

	1992	2001	2012
Número de Cuentas de Depósitos Ajustado			
Sistema Bancario Comercial	128.185	298.598	696.984
Sistema Bancario Estatal	4.461	-	166.536
Sistema Mutual	77.300	110.044	150.648
Sistema Cooperativo	-	151.582	342.511
Sistema Microfinanciero	**13.790**	**25.140**	**1.084.126**
Total SFN	**223.736**	**585.364**	**2.440.805**
PEA (*)	**2.287.689**	**3.092.845**	**4.684.287**
Índice de Movilización del Ahorro Popular			
Sistema Bancario Comercial	5,6%	9,7%	14,9%
Sistema Bancario Estatal	0,2%	0,0%	3,6%
Sistema Mutual	3,4%	3,6%	3,2%
Sistema Cooperativo	0,0%	4,9%	7,3%
Sistema Microfinanciero	**0,6%**	**0,8%**	**23,1%**
Total SFN	**9,8%**	**18,9%**	**52,1%**

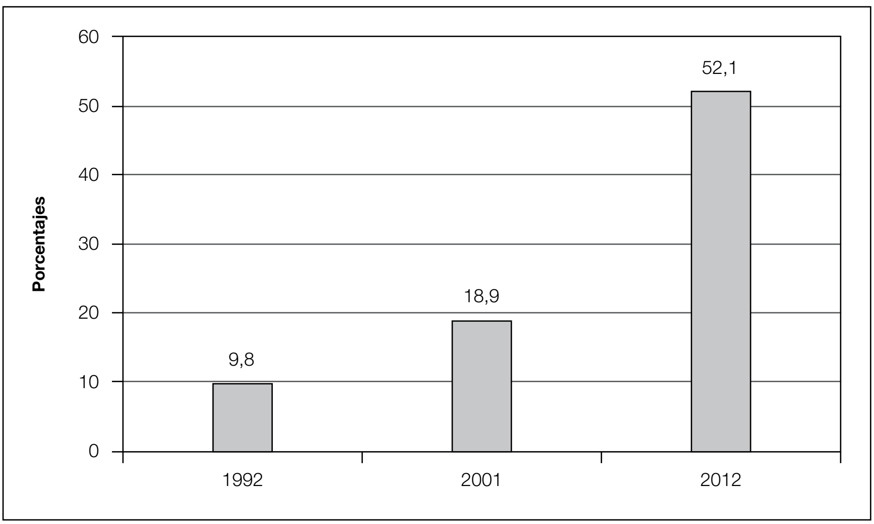
Fuente: Elaboración propia en base a datos SBEF/ASFI, ASOFIN, FINRURAL e INE.

Como se aprecia, entre 1992 y 2012 se constata un crecimiento acelerado de las cuentas de depósitos en el SFN, hecho que se constituye en una verdadera proeza y revolución del ahorro popular y microahorro, producido principalmente con el concurso del SMB.

En efecto, el Índice de Movilización del Ahorro Popular (IMAP), en 1992, se situaba en el 9,8%, lo que quiere decir que menos del 10% de la PEA del país depositaba sus ahorros en alguna entidad financiera. Luego, con el paso de los años, se produce un crecimiento progresivo y se registra un mayor nivel de crecimiento de las captaciones del sistema en 2001, cuando el IMAP alcanza al 18,9%, duplicando el valor alcanzado en 1992.

El cambio significativo e inédito en la historia financiera del país se produce a partir del año 2005 y hasta el año 2012, cuando el IMAP crece hasta el 52,1%, es decir, más de cinco veces en relación a 1992. Esta evolución, para los años mencionados, se presenta en el Gráfico 41.

Gráfico 41
Índice de Movilización del Ahorro Popular (IMAP): Número de Depositantes/PEA



En ese resultado es importante destacar el comportamiento y aporte del SMB. Hacia 1992, el Sistema Bancario Comercial (SBC) y las mutuales mantenían el 92% de las cuentas de depósitos bajos sus diferentes modalidades. Una década más tarde, hacia el 2001, nuevamente el SBC, las mutuales y las cooperativas de ahorro y crédito, tenían el 96% de todas las cuentas de depósitos del SFN (Gráfico 42).

El SMB empieza a tomar relevancia después del año 2001, creciendo sistemáticamente a partir del año 2005 y llegando al 44% en 2012. Esta misma tendencia se aprecia en la contribución del SMB a la configuración del IMAP: entre los años 1992 y 2001 su aporte es muy limitado, pero en 2012 el SMB llega a contribuir en una proporción del 52,1%, tal como se aprecia en el Gráfico 43.

También es importante mencionar que el tamaño promedio de los depósitos del conjunto del SFN, para la gestión 2012, es de $us2.172 por cuenta; en el caso del Sistema Bancario Comercial el tamaño promedio de los depósitos es de $us4.222, y en el sector microfinanciero regulado es de $us1.142.

4.4. Índice de Desarrollo de la Intermediación Microfinanciera Local (IDIM)

El Índice de Desarrollo de la Intermediación Microfinanciera Local (IDIM) mide el grado de autofinanciamiento del crédito del sistema en base a la movilización del ahorro local, desde un nivel de alcance nacional o rural. Aquí se presenta el indicador en su doble perspectiva: en montos absolutos y en número de clientes, reflejando así la relación de los depósitos que generan los créditos. Estas relaciones se expresan en las siguientes fórmulas:

$$IDIM\text{ - }Nacional = \left(\left(\frac{\sum MDN\ t}{\sum MPN\ t}\right) * 0{,}5\right) + \left(\left(\frac{\sum CDN\ t}{\sum PN\ t}\right) * 0{,}5\right)$$

Donde:

$\sum$ MDN t = Montos de Depósitos a nivel Nacional para el año t considerado.

$\sum MPN\ t$ = Montos de los Préstamos a nivel Nacional en el año t considerado.

$\sum CDN\ t$ = Cuentas de Depósitos a nivel Nacional para el año t considerado.

$\sum PN\ t$ = Prestatarios a nivel Nacional en el año t considerado.

Gráfico 42
Evolución del Número de Cuentas de Depósitos en el SFN: 1992, 2001 y 2012

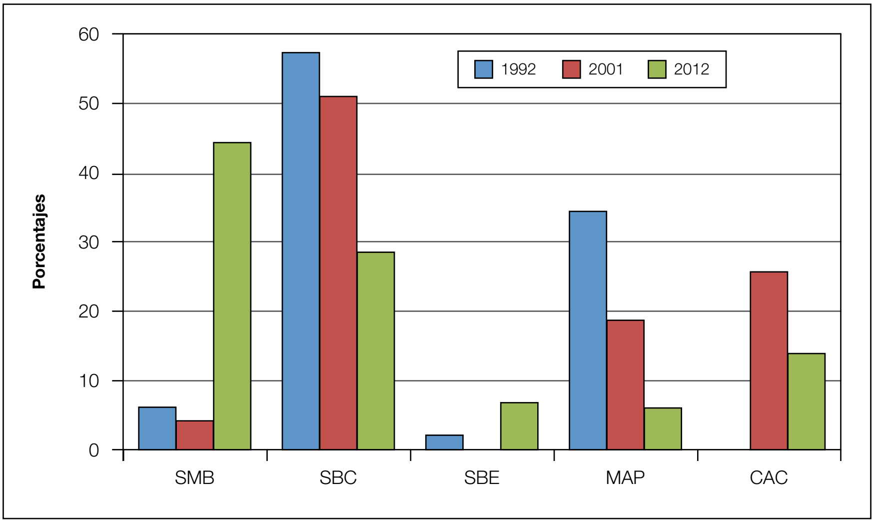
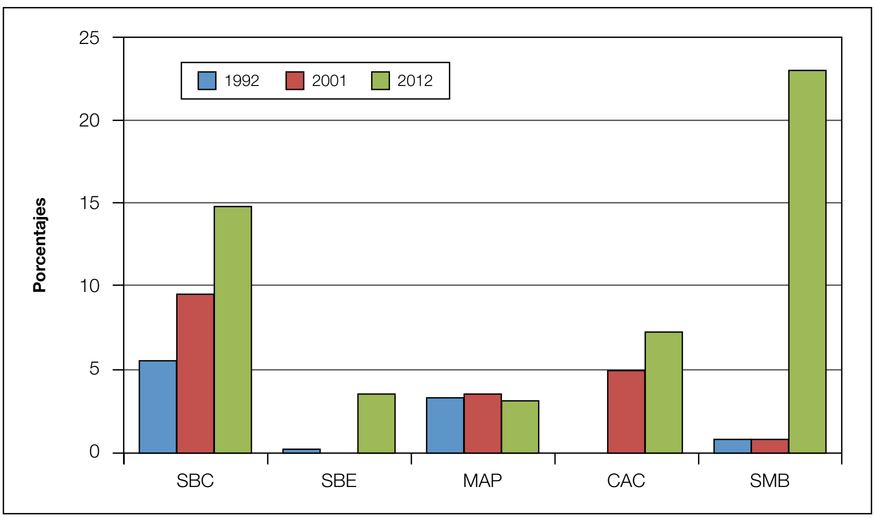


Gráfico 43
Comportamiento del IMAP del SMB y del SFN sin el SMB



$$IDIM\text{ - }Rural = \left(\left(\frac{\sum MDR\ t}{\sum MPR\ t}\right) * 0{,}5\right) + \left(\left(\frac{\sum CDR\ t}{\sum PR\ t}\right) * 0{,}5\right)$$

Donde:

$\sum MDR\ t$ = Montos de Depósitos a nivel Rural para el año t considerado.

$\sum MPR\ t$ = Montos de los Préstamos a nivel Rural en el año t considerado.

$\sum CDR\ t$ = Cuentas de Depósitos a nivel Rural para el año t considerado.

$\sum PR\ t$ = Prestatarios a nivel Rural en el año t considerado.

Para el cálculo del IDIM sólo se considera la información de las entidades reguladas asociadas en ASOFIN, por cuanto son éstas las entidades del SMB autorizadas a captar depósitos. La información presentada para los años seleccionados considera los siguientes pasos: primero se toman en cuenta los agregados nacionales y lo relativo al área rural, tanto en montos para los créditos y los depósitos, como en clientes para los prestatarios y depositantes (asimilado al número de cuentas); en segundo lugar se establece la relación porcentual de cobertura nacional y rural, entre los depósitos que financian los créditos, en términos de montos, y el número de depositantes respecto el número de prestatarios, asumiendo el supuesto básico, para ambos casos, de que cuando superan el 100%, se alcanza el autofinanciamiento; en tercer lugar, y, considerando las fórmulas previamente expuestas, se calcula el IDIM nacional y rural, tal como se presenta en el Cuadro 42.

Como se observa, el IDIM nacional ha registrado un incremento año tras año. El IDIM nacional es del 32% en 1995, cuando operaba sólo un banco especializado en microfinanzas, el Banco Sol; luego, diez años más tarde, cuando se emite el DS sobre FFPs, este indicador crece hasta el 101%, en 2005, al 224% en 2010, y al 238% en 2012, momento en el que el número de clientes depositantes es determinante. Esta última situación evidencia, claro está, el gran nivel de desarrollo del ahorro popular y el microahorro. Este resultado, cuando supera el 100%, muestra el autofinanciamiento, a nivel de depósitos, que financia los créditos, y muestra también el número de depositantes que respaldan al número de prestatarios. Por su parte, el IDIM rural presenta una tendencia similar, aunque las relaciones porcentuales tienen resultados menores respecto del nivel nacional.

Cuadro 42
Índice de Desarrollo de la Intermediación Microfinanciera Local (IIML)
Movilización del Ahorro Local para autofinanciar el Crédito Local
Datos de las entidades especializadas en Microfinanzas (Reguladas)

Detalle		1995 (*)	2000	2005	2010	2012
Cartera en miles de $us	Área rural	2.508	32.075	91.811	417.417	737.592
	Total	47.255	197.213	532.931	1.912.750	3.007.853
Cartera número prestatarios	Área rural	12.303	38.951	57.715	137.463	182.740
	Total	92.639	193.652	314.953	563.867	666.744
Depósitos en miles de $us	Área rural		1.363	35.595	207.140	267.757
	Total	29.784	118.399	346.766	1.792.240	2.680.680
Depósitos número de cuentas	Área rural		2.913	95.518	427.885	610.768
	Total		57.228	430.096	2.003.274	2.579.661
Cobertura nacional	Monto	63%	60%	65%	94%	89%
	Clientes	0%	30%	137%	355%	387%
Cobertura rural	Monto	0%	4%	39%	50%	36%
	Clientes	0%	7%	165%	311%	334%
IDIM Nacional		**32%**	**45%**	**101%**	**224%**	**238%**
IDIM Rural		**0%**	**6%**	**102%**	**180%**	**185%**

(*) ASOFIN se constituye en 1999.

Fuente: En base a datos de ASOFIN.

Este indicador reviste importancia porque en el contexto internacional, particularmente el latinoamericano, las experiencias relevantes de microcrédito se han desarrollado en base a donaciones externas y/o acceso a fuentes de refinanciamiento nacional o internacional. Para la consideración de este indicador, además, es importante recordar que la autorización del ente regulador, para que las entidades microfinancieras supervisadas pudiesen captar depósitos, fue progresiva en el tiempo.

En base al comportamiento del IDIM, se puede concluir que el sistema microfinanciero regulado se ha desarrollado en base al incremento de los depósitos de sus clientes. La lección incuestionable es que, para desarrollar una industria microfinanciera pujante, es imprescindible que sus colocaciones se fundamenten en sus propias captaciones. Las otras opciones, donaciones o financiamientos nacionales y/o internacionales, inhiben su desarrollo, como puede observarse en el nivel de desarrollo del sector microfinanciero en el proceso de adecuación a la regulación.

5. Inclusión financiera en Bolivia

Considerando el marco conceptual y el contexto de la exclusión financiera en el inicio del desarrollo del SMB, la arquitectura del modelo de inclusión financiera desarrollado en el país y las formulaciones propuestas para medir la inclusión, se puede concluir que el SMB ha generado un *milagro de inclusión financiera*. En efecto, las mediciones presentadas a través de los indicadores aquí desarrollados —el Índice de Acceso a Servicios Financieros, el Índice de Uso de Servicios de Crédito, el Índice de Movilización del Ahorro Popular y el Índice de Desarrollo de la Intermediación Microfinanciera Local—, demuestran que el Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) se ha constituido en un actor clave en el Modelo de Inclusión Financiera promovido en el país, un modelo que puede considerarse como una "revolución silenciosa".

Hacia 1990, la exclusión y discriminación financiera en el país era una de las principales características del sistema financiero convencional. Con el paso de los años, la construcción de la inclusión financiera como un proceso, ha generado una verdadera revolución en el acceso al crédito, ha movilizado masivamente el ahorro popular, ha expandido la cobertura de servicios financieros y la bancarización,

y ha conseguido el desarrollo de la intermediación financiera local y rural. Este es, lo decimos una vez más, el modelo de inclusión financiera promovido por el SMB.

Considerando los resultados de esta "revolución silenciosa", la lección incuestionable es que no obstante los niveles de pobreza prevalecientes en el país, en un entorno incluso adverso para los excluidos y los pobres —en el periodo previo al presente Gobierno—, ha sido posible lograr altos niveles de acceso a los servicios financieros, especialmente porque prevaleció la voluntad de hacerlo de parte de los actores del SMB y porque se dieron las condiciones de regulación adecuadas, detalladamente explicadas en este trabajo. Lo encomiable y aleccionador de este resultado es que ha sido posible sobre la base de un esfuerzo conjunto y sostenido de los actores públicos y privados.

Debe decirse también, que el "modelo neoliberal", al producir desempleo y exclusión, creó sin proponérselo el mercado para el desarrollo del sistema microfinanciero; así, se aprovechó este momento para generar oportunidades para miles de empresarios de la MyPE urbana y rural para que no cayesen en la desesperación y la convulsión social, tal como acontecía en algunos países vecinos. El SMB ha mostrado así una gran versatilidad para acomodarse a las dinámicas cambiantes del modelo neoliberal y del sector informal. Esta característica ha sido uno de sus factores de éxito, pues le ha permitido adoptar la perspectiva de los clientes.

En el presente, el SMB ha encontrado la fórmula para adecuar o "alinear" su intervención a la dinámica de cambio que actualmente vive el país con paradigmas como el apoyo al sector productivo, la mayor bancarización rural y la bolivianización de la economía. El SMB ha venido promoviendo la inclusión financiera desde años atrás y en el último quinquenio sus resultados han mejorado —debido a la estabilidad macroeconómica prevaleciente en el país— y han tenido una articulación coincidente con la política y praxis de la inclusión social promovida y ejecutada por el actual Gobierno.

La lección pertinente es que el SMB ha alcanzado niveles mayores y crecientes de participación en el mercado de clientes atendidos, gracias a su enfoque de inclusión y posicionamiento en sectores masivos, y a su empeño constante de estar presente allí donde existe un potencial de demandantes de servicios financieros que sólo está esperando una oportunidad para el acceso al sistema.

Conclusión general y desafíos futuros

El presente trabajo describe el desarrollo del Sistema Microfinanciero Boliviano (SMB) como un proceso. En él, se aportan elementos aleccionadores respecto de cómo una situación de crisis caracterizada por la informalidad y el desempleo puede convertirse en una oportunidad para la germinación del microcrédito como una opción nacional. Luego, a partir de la descripción de la evolución del entorno, el marco de políticas públicas para el Sistema Financiero Nacional (SFN) y para la regulación y supervisión de las microfinanzas, se muestran las facetas de la cobertura y los impactos de las microfinanzas, y las fases de evolución del SMB. El abordaje de este conjunto de temáticas nos permite concluir que el sistema cuenta con una base de intermediación diversificada y que actúa con plena disposición a la transparencia, subordinado a la regulación y buscando la excelencia financiera en equilibrio con su compromiso y función social. Se trata, además, de un sistema que opera integrado, como una industria.

En base a la descripción de la experiencia del SMB, y usando indicadores extrapolables al contexto internacional, el estudio evidencia, con datos de primera fuente, originados en su mayoría en los registros públicos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), que el caso del SMB es un exitoso *modelo de inclusión financiera*. Un modelo exitoso porque ha logrado el acceso de empresarios de la micro y pequeña empresa, de productores de la pequeña producción agropecuaria, y de las mujeres, a servicios financieros integrales de manera creciente y en condiciones cada vez más ventajosas para estos sectores comúnmente desatendidos por la banca convencional.

Ésos, los contenidos centrales del trabajo en cuanto a la experiencia boliviana en las microfinanzas. En un ámbito más amplio, el del

debate en el mundo sobre el rol del microcrédito y de las microfinanzas respecto de la superación de la pobreza y la búsqueda del desarrollo, este libro, a partir de las lecciones que se apuntan en él, aporta una serie de reflexiones impulsadas por un conjunto de cuatro interrogantes planteadas en la parte introductoria del texto.

En cuanto a la primera de esas interrogantes —si el microcrédito y las microfinanzas pueden promover y alcanzar la inclusión financiera—, la respuesta que ofrece este texto es concluyente: los resultados obtenidos por el SMB permiten afirmar que el microcrédito y las microfinanzas, encaminadas dentro de un proceso de desarrollo institucional ordenado por la regulación y por el rol determinante del empresariado social involucrado, sí permiten alcanzar resultados meritorios de inclusión financiera.

Respecto a la interrogante sobre los atributos y limitaciones del microcrédito y las microfinanzas en relación a la lucha contra la pobreza, su aporte al desarrollo y su incidencia en el crecimiento económico, en el estudio realizado se anticipan resultados positivos preliminares que deben ser objeto de estudios específicos adicionales. En efecto, los aportes del SMB contra la exclusión social y financiera, son incuestionables, tal como se evidencia en el libro. La generación de oportunidades para los sectores excluidos, el impulso de sus iniciativas económicas, comerciales, productivas y de servicios —en base al financiamiento proporcionado—, el rol de acompañamiento de los créditos por las entidades financieras, y el ejemplo de empresarios de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyME), que accedieron a crédito, alcanzando resultados exitosos, constituyen muestras inobjetables en la lucha contra la pobreza y el desarrollo. Los estudios requeridos y propuestos, si son llevados a cabo por instancias especializadas y son desarrollados con la objetividad y neutralidad requeridas, contendrán conclusiones y recomendaciones que seguramente podrán convertirse en insumos para las políticas públicas en este campo.

¿Es posible conciliar la función y misión social del microcrédito y las microfinanzas con el desempeño financiero responsable? Ésta, la tercera de las preguntas que se plantea el estudio, es respondida, nuevamente, con la evidencia aportada por la experiencia del SMB. Esa experiencia permite concluir que la focalización del sistema en nichos de mercado caracterizados por la exclusión financiera, la existencia de grupos vulnerables de mujeres y la premiosa necesidad

de expansión de servicios hacia las áreas rurales, en condiciones financieras de acceso cada vez de mayor beneficio y facilidad para estos grupos, los resultados son positivos y posibles, particularmente en términos de la tasa de interés de los préstamos, que es uno de los factores más sensibles en todo el proceso. Debe resaltarse, en el caso del SMB, su sujeción a un marco sumamente exigente de protección a los derechos del consumidor financiero establecido por la regulación y plenamente acatado por los operadores financieros. En suma: sí, es posible conciliar la función y misión social del microcrédito y las microfinanzas con el desempeño financiero responsable.

Sobre la última interrogante —si es posible en países en desarrollo como Bolivia, concebir la estructuración de sistemas financieros inclusivos—, debe señalarse que esa *posibilidad*, en el caso concreto boliviano, es una *realidad*. El presente libro ha sido concebido y preparado no sólo para responder positivamente esa pregunta, sino para demostrar que sí, que es posible concebir la estructuración de sistemas financieros inclusivos exitosos en países en desarrollo como Bolivia.

Finalmente, cabe aquí señalar algunos desafíos para la inclusión financiera en Bolivia. Lo primero que debe afirmarse al respecto es que tiene que reconocerse que el *modelo de inclusión financiera* retratado en estas páginas no es suficiente, es sólo un gran paso en dirección de otros mayores desafíos. Efectivamente, el sistema microfinanciero está preparado para asumir nuevos y mayores desafíos bajo el soporte de su actual capacidad institucional. El principal y quizá más inmediato de esos desafíos es el impulso, la activación y la generación de desarrollo económico sobre la base de los mismos núcleos poblacionales y de mercado con los cuales se ha trabajado hasta el presente. Esto exigirá, naturalmente, el empoderamiento de la pequeña producción agropecuaria, que es fundamental para la seguridad y soberanía alimentaria, y un salto cualitativo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyME), para que, además de cubrir las necesidades locales, se inserte en los mercados externos, con patrones de competitividad y calidad, e incida en el desarrollo de las inversiones y el empleo en el país.

Debemos estar convencidos de que la MIPyME puede arrastrar al resto de la economía del país hacia un modelo de industrialización primaria, de base ampliada y diversificada. Para esto se necesita el concurso de los empresarios de la MIPyME, esos ciudadanos y

ciudadanas innovadoras y emprendedores que trabajan en el sector de la confección, la construcción de muebles, artesanías diversas, la producción primaria agropecuaria, la elaboración de productos alimenticios enriquecidos y la fabricación de pequeñas máquinas-herramientas, entre otros muchos sectores.

Esta tarea requiere de una intervención articulada del sector público y el privado en cinco líneas: 1) políticas públicas y normas de apoyo e incentivo (leyes de promoción de las inversiones en la MIPyME y de garantías reales muebles, por ejemplo); 2) desarrollo de instrumentos de promoción y apoyo, tales como fondos de garantía, seguros y microseguros; 3) servicios de asistencia en organización, administración, procesos productivos, mercadeo y comercialización; 4) inversiones públicas de nivel departamental y municipal; y 5) acciones e intervenciones en promoción, marketing e intercambio en los mercados locales y en mercados externos seleccionados.

Planteamos, asimismo, que es necesario trabajar en dirección de nuevos paradigmas para el sistema microfinanciero en la economía boliviana. Esos nuevos paradigmas son: el involucramiento y apoyo a la revolución de la pequeña producción agropecuaria, generando la base de la seguridad y soberanía alimentaria del país, y la conversión de la MIPyME en motor del desarrollo de las inversiones y el empleo masivo para el país. El Sistema Microfinanciero Boliviano, hay que repetirlo, está preparado para asumir y enfrentar estos grandes desafíos. Para hacerlo, las líneas de acción descritas anteriormente deberían ser recogidas en una verdadera *Agenda de Desarrollo Productivo de Bolivia.*

En suma, en el presente histórico, el SMB tiene el desafío de vincular la *Inclusión Financiera* con el *Desarrollo* y el *Crecimiento Económico*. En esa línea, se reitera que el acceso a los servicios y productos de la oferta del microcrédito y las microfinanzas, son una condición necesaria pero no suficiente. Para articular positivamente *Inclusión Financiera*, *Desarrollo* y *Crecimiento Económico*, es preciso trabajar en una Agenda Público-Privada que involucre a los actores del sector financiero, el sector real de la economía y el Estado en sus diferentes instancias.

Bibliografía

AFI, Alianza para la Inclusión Financiera

s/f "La medición de la inclusión financiera para entes reguladores. Diseño e implementación de encuestas". (Documento sobre políticas).

Alem, Julio

2007a *Garantías alternativas para crédito rural*. La Paz: PROFIN.

2007b *Mecanismo de desarrollo limpio como fuente de financiamiento para instituciones financieras para el desarrollo*. La Paz: PROFIN.

Antezana, Sergio

2004 *Ideas para potenciales productores de ahorro*. La Paz: Centro AFIN.

Antezana, Sergio y Antonio Peres

2004 *Capital de riesgo: instrumento de apoyo a emprendimientos de pequeños y medianos productores. Experiencias CIDRE y PRO-RURAL*. La Paz: Centro AFIN.

Baldivia, José

2004 *Las microfinanzas: un mundo de pequeños que se agranda*. La Paz: Fundación Milenio-GTZ.

Baldivia, José y Catherine Hinojosa

2005 *Relevamiento de los avances recientes de las microfinanzas en Bolivia*. FONDESIF-PASA.

Baldivia, José y Gary Montaño

2005 *La micro y pequeña empresa de Bolivia: una historia de emprendimientos exitosos*. CAF.

Bertero, Mauro

1986 "El crédito agrícola en Bolivia". En: *Debate Agrario*. La Paz: ILDIS, pp. 12-14.

Birbuet, Gustavo y Jaime Burgoa
2001 *Perspectivas de trabajo conjunto en microfinanzas rurales*. EED/EZE, Clave Consultores.

Blanco, Mario
1997 *Programa de formación de recursos humanos de las instituciones financieras que operan con microcréditos*. CIPAME, FINRURAL y FUNDAPRO.

Böhrt, Raúl
2004 *Prácticas en la gestión de recursos humanos en organización de microfinanzas*. La Paz: Centro AFIN.

Boyé, Sébastien; Jeremy Hajdenberg y Cristien Poursat
2006 *Le guide de la microfinance. Microcredit et epargne pour le developpement*. París: Editions D`Organisation y Groupe Eyrolles.

CAF, Corporación Andina de Fomento
2007 *Reestructuración y oportunidades en la industria microfinanciera*.

Cann, John y Raúl Tapia
s/a *Líneas base en la cobertura tecnológica en la IMFs para desarrollar un plan de acción estratégico del uso de nuevas tecnologías en los servicios financieros*. Proyecto SEFIR.

Campion, Anita y Cheryl Frankiewicz
1999 *Directivas para la gobernabilidad efectiva de instituciones de microfinanzas*. Red de Microfinanzas.

Careaga, Juan
1993 *Estudio sobre el papel que deben cumplir las Entidades Financieras de Desarrollo Regional y Local. III. Fondos Nacionales de Financiamiento*. La Paz. Pp. 16-19.
1996 *Estabilización y desarrollo: importantes lecciones del programa económico de Bolivia*. P. 251.

CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
1994 *Informe Social Bolivia*. Tomo 1.

Collao, Marcelo; Arno Lowenthal; Hugo Pinto; Inocencio Salazar; Enrique Pinto y Antonio Guardia
2002 *Potencialidad de productos de origen agropecuario como garantía prendaría* warrant. COSUDE-PROFIN.

Comboni, Javier y Jaime Valencia
2002 *El entorno actual de las microfinanzas su situación y perspectivas*. FUNDAPRO.

Cossío, Iván

1995 "Desarrollo Rural Sostenible en Bolivia". En: *Organizaciones No Gubernamentales y sus Redes en Bolivia*. La Paz: GOM/CEP, pp. 101-104.

Crespo, Fernando

1999 *El reto de América Latina para el siglo XXI: Servicios financieros en el área rural*. FUNDAPRO.

De Coninck, Luc y Fernando Crespo

2008 *Articulación y confluencia de intereses entre pequeños productores y empresas urbanas que trabajan con productos de origen rural*. DFID–PRORURAL.

Díaz, Marcelo

2002 *El rol de las instituciones de segundo piso en las microfinanzas bolivianas: una discusión teórica desde el lado de la oferta*. FUNDAPRO.

Díaz, Marcelo; Mauro Gutiérrez y Jorge Ramírez

2003 *La efectividad de la norma de autorregulación para entidades microfinancieras no fiscalizadas en Bolivia: una aproximación de economía experimental. Autorregulación y regulación en paralelo. La necesidad de crear reputación*. La Paz: Centro AFIN.

Doligez, François y Reynaldo Marconi

2006 "Construyendo alianzas para desarrollar servicios financieros rurales en Bolivia" (Estudio sistematizado). La Paz: IRAM, CIOEC y FINRURAL.

Dunn De Ávila, Jaime

2007 *Titularización de cartera de microcrédito*. PROFIN.

Eid, Salomón

2000 *Microfinanzas. La experiencia boliviana*. Editorial *Madeinhome*.

2004 *El crédito agrícola: administración de riesgos y política crediticia*. Proyecto Premier.

Eid, Salomón y Jeannine Forgues

2005 *Desarrollo económico a partir del recurso renovable bosque*. Proyecto Premier.

Evia, José Luis y Mario Napoleón Pacheco (con la colaboración de Saúl Roberto Quispe)

2010 "Sector informal y políticas públicas en América Latina: Bolivia". En: *Sector informal y políticas públicas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Pp. 22-33.

FINRURAL
2003 *Dossier Estadístico: Microfinanzas 1990-2002*, La Paz.

González-Vega, Claudio
2002a *Dilemas en la expansión de la frontera de las finanzas rurales: oportunidades, retos y peligros para la cooperación Internacional y el FONDESIF en Bolivia*. Proyecto SEFIR.
2002b *Servicios financieros rurales: un enfoque integral*. Proyecto SEFIR.
2002c ¿Por qué hay que proteger a las microfinanzas bolivianas y cómo? Proyecto SEFIR.

Gonzales-Vega, Claudio y Jorge Rodríguez
2004 *El crédito agropecuario en las áreas rurales de Bolivia*. Proyecto Premier.

Gonzales, Griselda y Hugo Rivas
1999 *Las ONGs Bolivianas en las microfinanzas*. La Paz: SINERGIA.

Gray, George
2007 *Informe nacional de desarrollo humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.

GTZ/FONDESIF
2001 "De ONG Financiera a Fondo Financiero Privado, el caso boliviano". En: *Proceso e impacto de la formalización en el sector microfinanciero de Bolivia*. Boletín Técnico Nro. 1.

Hoyos, Miguel y Waldo Claros
1999 *Microfinanzas en Bolivia: desarrollo y perspectivas*. Banco Mundial.

Khadker, Shahidur
1998 *Fighting Poverty with microcredit. Experience in Bangladesh*. The University Press Limited.

Latorre, Joaquín
1997 *Regulación de las entidades de crédito en España*. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas.

Lauer, Kate
2008 *Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to consider*. Occasional paper.

Ledgerwood, Joanna
1999 *Manual de microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera*. Banco Mundial.

López, Milton
2007 *Innovación crediticia: el microwarrant, sistematización de las experiencias en el financiamiento de arroz. Casos FONDECO y ANED*. La Paz: PROFIN.

Loza, Gabriel
2005 *Frenazo súbito y la inversión extranjera directa*. La Paz: Fundación Milenio.

Mallea Castillo, Marcelo
2004 "Automatización del ahorro rural: la experiencia del FFP PRODEM S.A.". En: *Compendio para el Ahorro Rural en Bolivia*. La Paz: FINRURAL-COSUDE.

Marconi, Reynaldo
2009a "Microfinanzas y reducción de pobreza". En: *Las microfinanzas como instrumento para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
2009b "Incidence des politiques publiques dans la régulation et les services financières ruraux en Bolivie". En: *Exclusion et Liens Financiers, Microfinance pour l'agriculture des pays du Sud*. París: *Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde* (FARM).
2007 *Economías campesinas y servicios financieros rurales en Bolivia*. Memoria del Seminario Internacional organizado por FORO LAC FR y FINRURAL. La Paz, Bolivia.
2005 "Regulación para las finanzas rurales en Bolivia". En: *Revista Finanzas Rurales y Desarrollo.* Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales.
2004a "De la propuesta de un sistema de autorregulación al proceso de desarrollo del sistema de supervisión privada. Una síntesis del proceso". En: *Sistema de autorregulación o supervisión privada de ONGs Financieras*: *implementación en Bolivia*. La Paz: FINRURAL.
2004b "La oferta de servicios de depósitos en el área rural". En: *Movilización del Ahorro Rural en Bolivia: Compendio sobre Ahorro Rural en Bolivia*. La Paz: FINRURAL-COSUDE.
2004c "Las Asociaciones de Deudores". En: *Temas en la Crisis*, Nro. 66.
1999 "Avances en la movilización del ahorro rural en Bolivia". En: *El reto de América latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el área rural.* FUNDAPRO.
1998a "Situación y perspectivas del mercado financiero rural de Bolivia – 1997". En: *Las ONGs y el Crédito como Instrumento de Desarrollo*. PACT/PERU.

1998b "Oferta de servicios de depósitos en el área rural". En: *Movilización del Ahorro Rural en Bolivia: Tarea Impostergable*. FINRURAL–PROFIN COSUDE.

1996a *ONGs y crédito rural en Bolivia*. La Paz: FINRURAL.

1996b *Situación y perspectivas del mercado financiero rural de Bolivia-1995*. Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.

Marconi, Reynaldo; Alfonso Malky; Fabiana Pastor y Fernando Crespo

2000 *Demanda por crédito agropecuario de pequeños productores agropecuarios*. La Paz: FINRURAL.

Marconi, Reynaldo y Clemens Harris

2011 *Impact of global crises (Financial, Economic and Food): The case of microfinance in Latin America,* in The Financial Crisis and Developing Countries. La Haya: The international Institute of Social Studies at Erasmus University.

Marconi, Reynaldo y Florent Bédécarrats

2009 *La tension entre politiques de développement et régulation de la microfinance. Le cas de la Bolivie*. París: Revue Tiers Monde.

Mees, Marc y Marcelo Zabalaga

1994 *Crédito y desarrollo rural en América Latina*. SOS FAIM-FADES.

Méndez Morales, Armando

1988 *Crédito Refinanciado: Necesidad de una Nueva Política Crediticia*. Proyecto FOCAS.

Miller, Hillary A.

2002 *Servicios financieros rurales en Bolivia: lecciones aprendidas y tendencias esperadas*. Proyecto SEFIR.

2004 "La Paradoja de la movilización de ahorros en las microfinanzas: ¿por qué las instituciones microfinancieras en Bolivia, prácticamente, han ignorado los ahorros?". En: *Compendio para el Ahorro Rural en Bolivia*. La Paz: FINRURAL/PROFIN COSUDE.

Milligan, Walter

1994 "11 razones para el posible fracaso de un Fondo Rotativo". En: *Revista Procampo*. La Paz.

Mompó, Fernando

2004 *Sistema de autorregulación o supervisión privada de ONGs financieras*. (Texto de presentación del libro). La Paz: FINRURAL.

Monje Guillermo; Mario Requena y Martina Wiedmayer-Pfister
2000 *How to regulate and supervise microfinance: key Isuues in a internacional perspective, the case of Bolivia.* Uganda: FSD Series, Nro. 1. GTZ.

Morales, Juan Antonio
2008a *La economía política del populismo boliviano del siglo XXI.* La Paz: Universidad Católica Boliviana.
2012 *La Política Económica 1982-2010*. P. 23

Mosley, Paul; Irina Aliaga y Reynaldo Marconi
2004 "Microfinance networks and the evaluation of social performance: the case of FINRURAL, Bolivia". En: *Money with the Mission, Managing the Social Performance of Microfinance*. UK: IDS, Institute of Development Studies.

Mosley, Paul y Reynaldo Marconi
2004 *The FINRURAL impact assessment service: a cost-effectiveness analysis*. Small Enterprise Development, Vol. 15, pp. 18-28

Navajas, Sergio; Enrique Navarrete; Lilian Simbaqueba; Mario Cuevas y Gehiner Salamanca
2007 *Microfinance Indicators in Latin America: risks, returns and regulation*. BID.

Olmos, Herberto
1997 *Demanda de servicios de depósitos en Bolivia*. La Paz: FUNDAPRO, FINRURAL y NOGUB/COSUDE.

Patiño, Jorge
1997 *Bancos, banquemias y respuestas a la crisis. La experiencia del FONDESIF, el fondo boliviano de fortalecimiento a la banca (1995-1996).* La Paz: BCB.

Pérez Velasco, Antonio; Roberto Casanovas; Silvia Escobar de Pabón y Hernando Larrazábal
1989 *Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad*. La Paz: CEDLA.

Programa de Apoyo al Sector Financiero
2007 *Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo*. *Informe Final de Diseño y Plan Estratégicos de la Banca de Desarrollo*. La Paz: COSUDE/DANIDA.

Prado, Fernando y Katya Collao
2005 *La industria de las microfinanzas en Bolivia. Diagnóstico al 2004*. La Paz: ASOFIN.

Rhyne, Elizabeth
2001 *How lending to the Poor. Began, Grew and Came of Age in Bolivia, Mainsteraming Microfinance*.

Rivas Guerra, Hugo
1995 *AIPE: Crédito Rural, Análisis y Reflexión de Experiencias Institucionales*. La Paz: AIPE. Pp. 25-35.

Rivas, Hugo y Rafael Rojas
2001 *De ONGs financieras a fondos financieros privados. La experiencia boliviana*. La Paz: SOS FAIM.

Rodríguez, Jorge y Claudia Gonzales
2003a *La tecnología de crédito rural de PRODEM FFP*. Proyecto SEFIR.
2003b *La tecnología de crédito rural de Caja Los Andes*. Proyecto SEFIR.

Rodríguez, Tania
1998 *Autosostenibilidad financiera en instituciones de microfinanzas en Bolivia*. FUNDAPRO.

Rojas, Fernando y Osvaldo Nina
2001 *Atractivo de Bolivia a los inversionistas extranjeros*. Proyecto Andino de Competitividad.

Rosales, Ramón
2000 *Microfinanzas y regulación financiera en Bolivia. Ampliación del marco normativo y regulatorio.* La Paz: Internacional Consulting Consortium INC. VAF/FUNDAPRO/BCB/SBEF/FONDESIF-GTZ.

Roth, Erick y Mónica Velasco
2001 *Efectos socioeconómicos del microcrédito (Experiencias Institucionales en Bolivia)*. FUNDAPRO.

Rutherford, Stuart
2002 *Los pobres y su dinero*. México: Universidad Iberoamericana y Colmena Milenaria.

Sandoval, Griselda
1992 *Las ONGs y los Caminos del Desarrollo*. La Paz: JICA/CEP. Pp. 11-13.

Sannino, Iván
2003 *Mercado financiero rural: estudio de las necesidades de servicios de crédito y de las potencialidades en la generación de ahorro de las familias de pequeños productores agropecuarios de la zona. Caranavi en la provincial homónima.* ACRA.

Sibille, Huges
2010 *2009:Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*. Francia: Jean-François Draperi, CESTES-Cnam / ACTE 1.

Skees, Jerry
2004 *Innovation in agricultural insurance: Linkages to microfinance*. Proyecto Premier.

SBEF, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
2003a *LXXV años, regulación y supervisión financiera en Bolivia*. Tomo 1, 1928-1982. La Paz: SBEF.
2003b *LXXV Años: Regulación y Supervisión Financiera en Bolivia*. Tomo 2: 1928-1982, La Paz.
2008 *Guías para la gestión de riesgos*. SEEF-PROFIN.

Trigo Loubiere, Jacques
1995-2000 *Informe de gestión*. La Paz: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, SBEF.
1998 "Refuerzo del Papel de la Superintendencia Bancaria: Facultades Mínimas, Autonomías e Independencia del Órgano Fiscalizador". En: *Regulación y Supervisión Financiera,* SBEF, Tomo 1.
2004a "La experiencia boliviana con la Banca Pública". (Documento inédito presentado en ASOBAN).
2004b "Participación de la banca estatal en el sistema financiero". En: *Regulación y Supervisión Financiera*. Tomo 4. La Paz: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
2004c "Supervisión y Reglamentación de Instituciones Financieras de la Microempresa: Experiencia Boliviana". En: *Regulación y Supervisión Financiera*. La Paz: SBEF, Tomo 1.
2004d "El Enfoque la SBEF en la Supervisión de Entidades Financieras No Bancarias". En: *Regulación y Supervisión Financiera*. La Paz: SBEF, Tomo 2.
2004e "Regulación Basada en el Mercado: Rol de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras". En: *Regulación y Supervisión Financiera*. La Paz: SBEF. Tomo 1, p. 82.

Tor Jansson; Ramón Rosales y Glenn Westley
2003 Principios *y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*. BID.

Trivelli, Carolina y Hildegardi Venero
2007 *Banco de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. IEP.

VV.AA.
2008 *Comparative Study of Member-Owned Financial Institutions in remote rural areas*. Fundación FORD-COADY.
2005 "Regulación para las finanzas rurales". En: *Finanzas Rurales & Desarrollo 1*. Foro LAC FR.
2004 *Compendio del ahorro rural en Bolivia*. La Paz.
2002 Boletín Técnico 2, FONDESIF, GTZ.
1998 Movilización del ahorro rural en Bolivia: Tarea impostergable. La Paz.

Valderrama, Francisco; Laurent Thévoz; Alfonso García; Edmundo Zelada; José Luis García y Javier Herrera
1999 *Municipio productivo y promoción económica rural*. COSUDE, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Velasco, Carmen y Reynaldo Marconi
2004 "Group dynamics, gender and microfinance in Bolivia". En: *Journal of International Development*, Vol. 16 No. 2, special issue on evaluation of 'wider impacts' of microfinance.

Velasco, Mónica y Erick Roth
1999 *Metodologías de evaluación de impacto del microcrédito en Bolivia.* Sistematización de experiencias institucionales. FUNDAPRO.

Viceministerio de Microempresa
1998 *Microempresa vs. Pobreza: ¿un desafío imposible?*

Villacorta, Omar
2005 "Informe final www.MicrofinanzasBolivia.com". Proyecto Premier.

Virreira, Rolando; Raúl Rivero y Sergio Duchén
2002a *Demanda potencial del mercado de microfinanzas.*Volumen 1, BID-ASOFIN.
2002b *Demanda potencial del mercado de microfinanzas*.Volumen 2, BID-ASOFIN.

Wisniwski, Silvia *et al.*
1995 *Formas de ahorro y demanda potencial para el ahorro institucionalizado en las áreas rurales de Bolivia.* La Paz: Fondo de Desarrollo Campesino.

Anexos

ANEXO 1
DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES TECNOLOGÍAS CREDITICIAS (*)

Tecnologías actuales de crédito

Son cuatro las tecnologías de crédito que permitieron el desarrollo de la industria microfinanciera en Bolivia en su actividad crediticia: Grupos Solidarios, Crédito Asociativo, Crédito Individual y Asociaciones Comunales.

Grupos Solidarios

Esta tecnología de crédito[41], que también es educativa, se basa en la confianza entre los miembros del grupo que se comprometen a responder ante una eventual falta de pago de cualquiera de sus miembros. Este compromiso es la garantía de repago a la entidad, es decir, es una garantía intangible. A pesar de que el crédito se otorga al grupo, se analiza la capacidad de pago de cada uno de sus miembros. Cada grupo solidario nombra a un coordinador y a un secretario, y son ellos quienes reciben el crédito y lo distribuyen entre los miembros del grupo; son también ellos quienes se encargan de la recuperación y el repago del crédito. La rotación de estos préstamos es rápida: seis meses en promedio[42].

---

* Texto extraído parcialmente del Capítulo 4 del "Estudio sobre Desarrollo del Mercado Financiero Orientado a la Pequeña Producción Agropecuaria", cuyos autores son: Fernando Crespo Valdivia, Magda Lahore Uriarte y Mauricio Dupleich Ulloa, AGRODATA, La Paz-Bolivia, diciembre de 2003.

41 La descripción de la tecnología fue extraída de la presentación de Eduardo Bazoberry, Director Ejecutivo de PRODEM, en el seminario sobre "El reto de América Latina para el siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural".

42 Guzmán Tatiana, "El Desarrollo de las Microfinanzas en Bolivia", Serie Crédito No. 2, FUNDA-PRO, pág. 18.

Los créditos son de libre disponibilidad, y si se cumple ordenadamente con la obligación el grupo tendrá acceso a créditos sucesivos. El principal incentivo para el cumplimento de la obligación es el acceso a una oferta de créditos con montos mayores. El objetivo central de esta modalidad es el apoyo con crédito a emprendimientos de pequeña escala (requerimientos generalmente inferiores a $us1.000), con una alta rotación de sus activos y/o ventas. En general, esta modalidad ha sido empleada en el área rural para satisfacer la demanda de liquidez de actividades comerciales y de servicios.

Desde el punto de vista del control del riesgo de la operación, la tecnología debe ser aplicada estrictamente debido a que la entidad financiera no cuenta con toda la información sobre los clientes. El proceso de conocimiento certero del cliente y de su actividad económica podría durar al menos nueve meses, por lo que las condiciones del crédito, en el inicio, son duras. Con el paso del tiempo y el escalonamiento del grupo, las condiciones del crédito, en cuanto a tasas de interés y plazos, mejoran.

La tecnología de crédito solidaria (denominada *Grupos Solidarios*), está siendo utilizada cada vez con menos frecuencia por las entidades microfinancieras, como consecuencia de que las instituciones que en un principio fomentaban esta tecnología se están moviendo hacia el crédito individual con la exigencia de algún tipo de garantía.

El Cuadro 1 resume las características metodológicas, ventajas y desventajas de la tecnología solidaria.

Crédito Asociativo

Esta clase de crédito está dirigido a organizaciones[43] —asociaciones o cooperativas—de productores campesinos, mineros y artesanos (organizaciones económicas, no de carácter reivindicativo). La organización debe mantenerse durante el plazo del crédito y sus integrantes deben tener la misma actividad económica, la cual debe ser rentable, viable y sostenible. Por lo tanto, el crédito está generalmente destinado a capital de inversión y busca el crecimiento y la capitalización de los beneficiarios, es decir, los miembros de la organización.

---

43 La descripción de la tecnología fue extraída de la presentación de Edgar Zurita, Director Ejecutivo de FADES, en el seminario titulado "El Reto de América Latina para el siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural".

Cuadro 1
Aspectos relevantes del Crédito Solidario (o Grupos Solidarios)

<table>
<tr><th colspan="2">CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS</th></tr>
<tr><td>Autoformación del grupo, proceso de solicitud y aprobación participativa. Los prestatarios forman “grupos solidarios” de 3 a 10 personas; la conformación del grupo es una decisión personal de cada uno de sus miembros (es una autoselección), y son ellos quienes eligen al líder del grupo. Esta decisión es fundamental porque la entidad financiera solicita a cada uno de sus integrantes compartir una responsabilidad colectiva (solidaria) y mancomunada frente a la deuda contraída por todos ellos, como grupo. La depuración, basada en la autoselección del grupo, permite un estudio de factibilidad sencillo y una aprobación del crédito rápida. Las personas del grupo participan en la aprobación del crédito de cada miembro.

Reemplazo de garantías reales. La garantía del préstamo es simplemente la responsabilidad compartida entre los miembros del grupo (Jointliability). Esta característica representa la principal fortaleza de esta tecnología, pues permite el acceso crediticio a poblaciones pobres.</td><td>Seguimiento del grupo. Se fuerza a los miembros del grupo a un seguimiento o vigilancia entre ellos para el cumplimiento de los pagos. Esta delegación requiere que los miembros del grupo trabajen cerca o que su contacto sea frecuente. La frecuencia del pago es alta (diaria, semanal, mensual); esto favorece a un control implícito del prestatario por la entidad financiera, ya que sólo en caso de retraso se verifica el estado del crédito. A mayor frecuencia de pago, mejor control y vigilancia sobre los préstamos.

Plazos cortos, frecuencias altas y montos pequeños. Los financiamientos en este caso son, en general, de corto plazo. En los programas que operan en zonas urbanas, los préstamos oscilan entre $us50 y $us2.500 y son destinados a capital de operaciones, principalmente. En las zonas rurales, los préstamos oscilan entre $us10 y $us1.600. Los créditos pueden otorgarse por un año completo, pero generalmente no exceden de los seis meses.</td></tr>
<tr><th colspan="2">VENTAJAS</th></tr>
<tr><td>Reducción de información asimétrica. Al permitir que los grupos escojan a sus miembros, la entidad de microfinanzas se beneficia con la familiaridad interna del grupo, lo que reduce los costos de evaluación. Por otra parte, la presión de los miembros del grupo entre sí es un fuerte incentivo para el pago, ya que son ellos los que asumen la función de cobranza, en cierta medida.</td><td>Permite acceso para aquellos que no tienen garantías. Son los prestatarios más pobres, los que no tienen garantías reales que ofrecer, los que, a través de la garantía grupal, obtienen un acceso crediticio que de otra forma se les negaría. Así, muchos microempresarios acceden a una fuente de recursos permanente.</td></tr>
<tr><th colspan="2">DESVENTAJAS</th></tr>
<tr><td colspan="2">Problema de altas tasas de interés. Al ofrecer un sistema de créditos sin la necesidad de garantías, el acreedor atraerá a clientes con baja predisposición a pagar sus deudas (y en mayor medida que en un sistema en donde exista algo más tangible que perder). Esto provocará que este costo sea trasladado a la tasa de interés a ser pagada por los buenos pagadores (subsidio cruzado). En igual medida, por la restricción de los montos de créditos en pequeños montos para el control del riesgo, los costos operativos por unidad son más elevados, por lo que se requiere un mayor margen de ingresos para cubrirlos.

Imposibilidad de atender a clientes en desarrollo. Cuando un cliente avanza en el programa del microcrédito, expande gradualmente su mercado y su capacidad de producción, advierte que los montos, plazos y periodos de pago ya no se ajustan a sus necesidades de inversión productiva (por ejemplo para el financiamiento de activos fijos), lo que limita su crecimiento, frenando su potencial para generar más ingresos y empleo. Estas empresas están atrapadas en lo que se denomina “el área gris del desarrollo de las microempresas” ya que son demasiado grandes para los programas de grupos solidarios y todavía demasiado chicas para cumplir con los montos mínimos o requisitos de garantía en las instituciones bancarias tradicionales, o hasta para algunos programas de crédito individual. Lo paradójico es que, empresas como éstas, “pueden ofrecer el mayor potencial para llegar a los más pobres de entre los más pobres, al crear trabajos y generar un gran impacto de desarrollo al transformar las empresas marginales en negocios rentables”.</td></tr>
</table>

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

DESVENTAJAS
Problemas en la estabilidad. La responsabilidad compartida no garantiza *per se* el pago del préstamo, dado que los incentivos que crea son ambiguos y afectan de manera diversa la voluntad de pago de los miembros del grupo. El pago de los préstamos depende de la estabilidad de los grupos, la cual puede ser mejorada o amenazada por dos externalidades opuestas: (1) por un lado, los miembros que cancelan sus pagos deben pagar la deuda de los miembros que fallen o deben presionarlos para evitar la pérdida de su propia relación con la entidad financiera; (2) por otro, la falta de pago de algunos miembros puede hacer que otros también fallen en sus pagos cuando el costo de cubrir los préstamos de los miembros que no pagan es muy alto comparado con el valor de la relación. Es más probable que este efecto se presente cuando el grupo se halle en una escala grande de préstamo, ya que es más difícil hacer frente el pago de deuda de otros miembros y las de ellos mismos cuando se van acercando a sus límites de endeudamiento, y, más aún, cuando los miembros de un grupo se van reduciendo y el peso de la deuda de los malos pagadores que debe ser cancelada por los buenos pagadores se hace menos diluible a través del grupo.
Alta rigidez y costos indirectos asociados. Las rigideces inevitables que acompañan a los contratos de préstamos en grupos pueden reducir el valor de la relación para los clientes. Estas rigideces incluyen, entre otras, la necesidad de sincronizar plazos y esquemas de pagos, así como la necesidad de participar en reuniones de grupo que se constituyen en un costo creciente en la medida que las actividades de los individuos aumentan. De esta forma, la responsabilidad compartida puede representar altos costos de transacción y riesgos comparativos para prestatarios que podrían tener acceso a préstamos individuales. El cumplimiento de estas inevitables rigideces es posible sólo para cierto tipo de actividades económicas, como el comercio. Efectivamente, los plazos cortos y las frecuencias de pagos altas no se adecuan a otro tipo de actividades económicas, porque crean un efecto de selección adversa en la composición de sus carteras.
***Trade-offs* inevitables**. Una forma de alcanzar mejores niveles de eficiencia es el incremento del monto prestado ya que permite diluir los costos fijos de una forma más rápida. Sin embargo, mayores montos de préstamo incrementan el riesgo crediticio, obligando a un mayor seguimiento a través de pagos más frecuentes, como una alternativa. En la medida que los montos prestados permanezcan pequeños, el costo administrativo será elevado. Éste es uno de los principales problemas de las entidades de crédito rural por su demanda atomizada.
Problemas legales en la recuperación de los préstamos. La posibilidad de cobro de los préstamos vía garantía personal es muy baja, ya que el costo y el tiempo asociados a la ejecución legal son demasiado altos. En Bolivia, las nuevas modificaciones a los procesos civiles permiten el diferimiento de los pagos según el flujo de caja de las personas, de manera que sólo es ejecutable el 30% del ingreso mensual del deudor, lo que abre la posibilidad de que éste mienta sobre su verdadero ingreso con la finalidad de obtener un reducido monto de pago mensual. Muchas entidades financieras desisten de continuar con los procedimientos legales por el alto costo asociado, aceptando al final absorber estos costos. Es evidente, por otra parte, que estos costos pueden ser diluidos con un gran número de prestatarios cuyos créditos son pequeños, sin embargo, cuando los préstamos son grandes es más difícil cubrir estos costos, lo que, a fin de cuentas, aumenta el nivel de riesgo por unidad prestada.

La organización debe tener un historial crediticio adecuado para actuar como intermediaria entre la entidad prestataria y susintegrantes. Muchas veces, la garantía que presenta la organización es un fondo de garantía previamente constituido por sus miembros, el cual es depositado en una entidad bancaria. Las entidades financieras tienen diferentes métodos y niveles de evaluación según el monto del crédito solicitado.

Si el proyecto que se financia es viable, entonces habrá un acceso permanente al servicio; en caso contrario, se ofrece asistencia técnica hasta lograr la viabilidad del proyecto.

El Cuadro 2 resume las características metodológicas, ventajas y desventajas de la tecnología de crédito asociativa.

Cuadro 2
Aspectos relevantes del Crédito Asociativo

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS	
Apoyo a organizaciones estructuradas de base local. Se trata de organizaciones, en general, de más de 10 personas, con personería jurídica o algún tipo de representación/constitución legal. El crédito apoya a organizaciones campesinas, asociaciones, cooperativas y comunidades. **Financiamiento en concordancia con el proyecto**. Los montos del crédito, los plazos y formas de pagos responden a las características y ciclos de vida de los proyectos apoyados. La garantía es principalmente solidaria y mancomunada, e involucra a todos los miembros de la Asociación, en base a su nivel de constitución legal (ejemplo: Personería Jurídica).	**Asistencia Técnica generalmente imprescindible.** Se requiere que alguna tercera institución que preste sus servicios de asistencia técnica a la Asociación para la elaboración de proyectos relacionados a los procesos de inversión, producción y comercialización. Estos proyectos deben tener incidencia en la productividad rural y en el nivel de vida de los interesados (y deben abarcar temas sociales, técnicos y económicos). **Logísticas y coordinación a nivel de representantes**. Se prioriza el trabajo con los representantes de la Asociación a fin de alcanzar economías de escala. **Componente de Capacitación en la Gestión del Crédito.** Es usual capacitar a los representantes de la Asociación en temas de gestión del crédito (ejemplo: rendiciones de cuentas, formas de uso de los recursos, tipos de respaldos documentarios, seguimiento a sus inversiones, etc.), cálculos de intereses y otros.
VENTAJAS	
Dilución de costos operativos. Los procesos de evaluación, desembolsos, seguimientos y pagos, son diluidos porque la directiva de la Asociación/organización apoya a la institución financiera. El proceso de evaluación se realiza en función a un proyecto presentado conjuntamente por la organización y la institución que las apoya. Por todo esto, el proceso es menos costoso (no se requiere levantar la información de cada miembro de la Asociación). **Valoración de la Organización.** Al utilizar la estructura organizativa de base, las relaciones y la cohesión social del grupo se fortalecen. **Asesoramiento Técnico.** Las ONGs de asistencia técnica u otro tipo de instituciones prestan asistencia a la Asociación en la elaboración del proyecto y en la capacitación y asesoramiento en temas de producción y comercialización. Estas tareas, generalmente, ayudan a disminuir los riesgos de la operación.	**Uso de garantías sociales.** Si la cohesión y responsabilidad de la Asociación es sólida, se pueden utilizar garantías solidarias y mancomunadas. Es común que, según el monto de préstamo, se utilicen garantías de títulos de propiedad de tierras rurales (ejemplo: el título de una de cada cuatro personas para un límite de crédito de $us600 por socio). Sin embargo, es posible que para operaciones mayores a $us20.000, por ejemplo, se requieran garantías reales. **Montos del crédito y condiciones atractivas.** El monto del crédito depende del proyecto y de las inversiones requeridas. Los plazos y formas de pago se ajustan en función de la actividad apoyada.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

DESVENTAJAS
Fragilidad de la dirigencia y cohesión interna. La modalidad de crédito asociativa es altamente sensible a las características dirigenciales de las personas a cargo de la directiva de la organización, a la permanencia en sus funciones y a su buena fe. En general, la directiva de la Asociación o comunidad cumple sus funciones durante uno o dos años. Se ha observado que la calidad y responsabilidad de la directiva, en el tiempo, cambia negativamente y afecta las posibilidades de recuperación y éxito de los emprendimientos. Se han experimentado, asimismo, problemas de desconfianza interna (en el cálculo de intereses y en los pagos individuales, por ejemplo) que han impedido la correcta canalización de esfuerzos entre la institución financiera y la directiva de la Asociación, lo que ha obligado a muchas instituciones a individualizar sus operaciones a fin de controlar estas carteras de crédito, con el correspondiente incremento de costos operativos e inversiones en sistemas de computación y en la introducción de nuevos procesos.
Grandes probabilidades de influenciapolítica. Una buena parte de las organizaciones campesinas muestran una vocación política antes que económica. Este factor tiende a favorecer las corrientes de no pago y absorción de deuda por parte del Estado que suelen asumirse como reivindicaciones campesinas en los partidos políticos. Esto ha debilitado la disposición de las Instituciones financieras a tomar sólo la garantía solidaria y mancomunada de la Asociación. De igual manera, las negociaciones en bloque no han favorecido a la recuperación de la cartera en caso de morosidad.
Fragilidad y problemas con instituciones de apoyo. Una serie de factores han motivado a las instituciones financieras a seleccionar y racionar sus operaciones de crédito en esta modalidad. Entre esos factores están los siguientes: poca seriedad, discontinuidad debido a problemas de fondeo de sus operaciones, inconvenientes de corrupción en temas de uso y recolección del dinero, desentendimientos con las organizaciones apoyadas, desviaciones y mal uso de los recursos.
Apoyo técnico no integral. En general, en este tipo de operaciones se han priorizado proyectos de producción y organización, dejando de lado la búsqueda de mercados, comercialización, calidad y marketing de productos. Esto ha repercutido fuertemente en las proyecciones de rentabilidad y éxito de los proyectos, afectando la capacidad de pago de estos emprendimientos.

Microcrédito Individual

La entidad que utiliza esta tecnología[44] debe contar con personal capacitado debido a que, para otorgar estos créditos, se combinan una serie de acciones. La atención al cliente es personalizada y en ella se analiza la inversión con el solicitante; en caso de convertirse en un buen cliente, el apoyo financiero es permanente, buscando el crecimiento gradual de sus actividades.

El objetivo de esta modalidad de crédito es apoyar de forma individual las necesidades de fondeo para capital de operaciones, inversión y otras necesidades de una amplia gama de clientes, entre ellos microempresarios y pequeños productores agropecuarios dedicados a actividades rentables.

44 La descripción de esta tecnología crediticia fue extraída de la presentación de Fernando Cáceres, Gerente General de AGROCAPITAL, en el seminario titulado "El Reto de América Latina para el siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural".

La agilidad y oportunidad del procesamiento del crédito son claves en este caso. Para ello la institución debe: acumular conocimientos sobre las características de los negocios de los solicitantes para una mejor cuantificación de la capacidad de pago; desarrollar técnicas eficientes para el levantamiento de información; desarrollar métodos para indagar sobre la voluntad de pago del futuro deudor (carácter); identificar y avaluar rápidamente las posibles garantías ofrecidas; y, finalmente, tomar una decisión expedita en las instancias pertinentes para la otorgación o no del financiamiento .

Por su parte, el cliente debe mostrar actitud empresarial y contar con buenas referencias, las que son corroboradas por la entidad microfinanciera con información que obtiene de centrales de riesgo, proveedores, acreedores, vecinos, etc.

En general, el historial acumulado por un cliente en algún programa de crédito solidario es una buena base para continuar el respectivo apoyo financiero dentro de un programa de crédito individual.

El Cuadro 3 sintetiza las características metodológicas, ventajas y desventajas de la tecnología de crédito individual.

Cuadro 3
Aspectos Relevantes del Microcrédito Individual

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS	
Préstamos personales basados en garantías. La mayoría de los préstamos son otorgados de forma individual y se basan en garantías personales y/o prendarias. Su exigencia y formalización (correcta instrumentalización) dependen del monto financiado: mientras más alto es el préstamo, mayores y más estrictas son las exigencias.	**Contratos a la medida del cliente**. Las condiciones del contrato (plazos, formas de pago y monto del préstamo) se adecuan a las necesidades y posibilidades del cliente. En general, los créditos son orientados a la atención de un nicho específico del mercado, y se otorgan sólo a aquellos empresarios desarrollados y establecidos en ese nicho de mercado.
VENTAJAS	
Apoyo a la transformación de la microempresa. Bajo cierto tipo de implementación, la metodología individual puede ayudar a las microempresas en crecimiento a transformarse en pequeñas empresas, impulsando el incremento de sus activos, productividad, ventas y número de empleados. La característica fundamental del crédito es proporcionarles acceso a capital de trabajo y financiamiento de activos fijos, además de capacitación.	**Menores costos de transacción al cliente y mejor calidad del servicio**. Algunos autores argumentan que los costos del levantamiento de información de la unidad productiva del prestatario, en el inicio de la operación, son compensados de gran manera por los costos que se evitan al cliente si se le exige la formación y seguimiento de un grupo de prestatarios o clientes. El conocimiento más directo del prestatario permite ofrecerle un producto que se adecua más a sus necesidades.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

DESVENTAJAS
Mayores exigencias de garantía. El monto del préstamo depende de la calidad de las garantías, algo que puede limitar el acceso de los microempresarios al crédito cuando sus activos son limitados y poco líquidos (una característica muy común en el sector informal boliviano). Como la mayoría de las microempresas disponen de pocos bienes y deficientes documentos que formalizan su propiedad, sólo pueden ofrecer garantías personales, y esto limita su acceso a montos de crédito más adecuados cuando sus oportunidades productivas lo demandan. **Limitado rango de garantías**. El problema anterior se agrava debido a otras disposiciones legales que impiden el uso de la tierra como garantía formal para el pequeño agricultor. En el sector rural, además, existen pocos bienes para prendarlos, y los pocos que existen podrían ser no aceptados por las instituciones de microfinanzas debido al problema anterior. Los títulos de propiedad de la tierra, por tanto, no constituyen una garantía real sino sólo psicológica. Esto representa un problema para la entidad financiera en el momento de la cobranza a través de una acción judicial, algo que resulta casi imposible. Estas dificultades obligan, en cierta forma, al uso de tecnologías grupales, con los problemas ya analizados.
Altos costos y dificultades en la ejecución de la garantía. Los altos costos y el tiempo necesario para la ejecución de las garantías, especialmente prendarias, hace que el uso de esta alternativa sea riesgoso. Una de las principales trabas que enfrentan las entidadeses que una vez que consiguen la ejecución del bien, la normativa vigente impide la ejecución del bien en caso de que éste sea un instrumento necesario para la obtención del ingreso familiar. Esta normativa se basa en la premisa de que la utilización de ese bien es el que permite la subsistencia del individuo. Esto constituye un gran problema porque restringe el rango de activos que las entidades microfinancieras están dispuestas a aceptar como prenda.

Tecnología de Asociaciones Comunales

Esta tecnología proporciona pequeños préstamos a mujeres que están organizadas en grupos de cuatro a siete integrantes que puedan garantizarse mutuamente por periodos en general de cuatro meses de plazo. Esta tecnología está dirigida a grupos comunales previamente capacitados y adiestrados en el manejo de Asociaciones Comunales[45].

Todos los clientes de la Asociación Comunal reciben el desembolso al mismo tiempo y realizan los pagos de intereses y amortización de capital correspondientes en forma semanal. El crédito desembolsado por la Entidad Financiera forma la denominada *cuenta externa*, que es administrada por el *comité de créditos* nombrado por las integrantes de la Asociación Comunal. La *cuenta externa* se destina a la administración del crédito, el pago del monto principal, el manejo de los ahorros internos y de los intereses hasta la finalización del ciclo del préstamo. El uso de la *cuenta externa* permite a las Asociaciones administrar

45 La anterior denominación "bancos comunales" quedó prohibida por la Ley de Bancos y Entidades Financieras y en su lugar se habla de Asociaciones Comunales o Juntas de Ahorro y Crédito, a fin de no confundir a la asociación con un banco comercial.

todo el capital disponible en el ciclo del préstamo. La *cuenta externa* se capitaliza constantemente con el pago semanal de amortizaciones e intereses que realizan las integrantes de la Asociación Comunal que recibieron el crédito. Los créditos son secuenciales, se inician con pequeños montos para cada persona que forma el grupo y los plazos no son mayores a un año.

La garantía solidaria es parte central del funcionamiento de las Asociaciones Comunales porque posibilita el acceso a servicios financieros, sin necesitar garantías reales. Este tipo de garantía asegura a la institución que financia a estas asociaciones, mayor disciplina en cuanto a derechos y obligaciones, lo que incrementa la probabilidad de devolución del préstamo.

PRO MUJER y CRECER son las entidades más representativas de esta tecnología crediticia. CRECER tiene mayor cobertura en el área rural mientras que PRO MUJER se desenvuelve en zonas urbanas y semi-urbanas. El Cuadro 4 resume las características metodológicas, ventajas y desventajas de esta tecnología de crédito (sus problemas y desventajas son similares a las que se presentan en el caso de los Grupos Solidarios, pues ambas comparten los mismos principios).

Cuadro 4
Aspectos relevantes de las Asociaciones Comunales

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Apoyo a organizaciones preferentemente conformadas por mujeres. Se organizan asociaciones de hecho conformadas por un número representativo de socias, generalmente de más de 20 mujeres, y se las divide en pequeños grupos internos (de 4 a 7 personas).

Financiamiento de libre disponibilidad, de corto plazo y montos pequeños. A cada integrante del grupo se le otorga un préstamo según una escala preestablecida. El monto del préstamo y el plazo se incrementan, hacia un nuevo nivel, una vez que el préstamo anterior es totalmente cancelado. En general, los montos máximos del préstamo no exceden los $us800 por persona y el plazo no excede los 12 meses. La frecuencia de pago y las reuniones de grupo son habituales y periódicas.

Logística y coordinación a nivel de directiva. La institución financiera inyecta recursos bajo la responsabilidad de la Asociación. La directiva de la Asociación, por su parte, es la que se encarga de desembolsar y recuperar estos recursos, según sus estatutos, reglamentos internos y demandas particulares de cada grupo y de cada socia.

Capacitación en gestión del crédito imprescindible. Se apoya permanentemente a la constitución y organización interna de las Asociaciones. Se fortalecen especialmente las capacidades financieras y administrativas de la directiva de la Asociación. A través de modelos preestablecidos que garantizan la estandarización de los procesos, se trasfieren estos conocimientos a todas las asociaciones (ejemplo: estatutos, reglamentos internos y operativos, contratos de préstamos, tipos y formatos de documentación y formas de trabajo). La Asociación, sin embargo, puede introducir reglamentos y reglas propios.

Componente de ahorro. En el inicio del proceso, se incentiva permanentemente al ahorro interno entre las socias (se busca que en el futuro el ahorro sea voluntario). Las formas y técnicas de capacitación que utilizan las instituciones para cumplir este propósito son variadas. En general, existe un componente de ahorro forzoso (también llamado *programado* u *obligatorio*). En general, estos ahorros son introducidos en cada nuevo ciclo de préstamos en la misma organización, a través de los pagos que realizan las socias, como una proporción del capital prestado y/o del interés pagado. Estos recursos son administrados por la Asociación.

VENTAJAS

Dilución de costos operativos. Los procesos de evaluación, desembolsos y pagos, son diluidos puesto que es la propia Asociación la que se encarga de los mismos. El costo y seguimiento de la Institución Financiera se realiza a nivel de cada Asociación.

Tasa de repago altas y baja morosidad. Los mecanismos de evaluación, auto-selección, control y presión social interna, en las Asociaciones, han permitido ofrecer altas tasas de repago y bajos niveles de morosidad (pérdidas) de los créditos internos, allí donde no existan problemas externos (ver *Desventajas*).

Facilidad de introducción de servicios adicionales financieros. Algunos ejemplos de alianzas estratégicas han mostrado que la modalidad ofrece condiciones interesantes para la movilización del ahorro masivo y la prestación de otros servicios, dada la masa crítica que se puede alcanzar por la facilidad de la estructura y la concentración geográfica que presentan las Asociaciones.

Autovaloración de la Organización. Las socias o integrantes de la Asociación han mostrado procesos de empoderamiento y liderato de sus estrategias de generación de ingresos familiares en una estructura social que, generalmente, desfavorece el rol y participación de la mujer.

Facilidad de introducción de servicios no financieros. En función a las reuniones periódicas, la cohesión del grupo y el tratamiento de temas diferentes al crédito, las alianzas que las instituciones financieras han realizado con otras organizaciones o emprendido de forma independiente, para la capacitación en temas de género, educación, salud, sociedad civil y otros, han sido adecuadas y exitosas.

DESVENTAJAS

Altos costos operativos. A pesar de que se planifica la autogestión de las Asociaciones para un mediano plazo, han sido pocas las que han logrado su plena independencia, lo que demanda a la institución financiera costos elevados de operación debido a la permanente capacitación y asesoramiento que debe prestar a sus Asociaciones.

ANEXO 2
PUBLICACIONES DEL FORO DE MICROFINANZAS

N°	Libro
	Serie Crédito
1	*El problema de las garantías en el crédito, la pequeña empresa y las microempresas en Bolivia.*
2	*El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia.*
3	*Autosostenibilidad financiera en instituciones de microfinanzas en Bolivia.*
4	*Costos de administración y transacción de tecnologías crediticias no tradicionales.*
5	*El rol de crédito en economías campesinas.*
6	*Autosostenibilidad de servicios no financieros orientados a la micro y pequeña empresa.*
7	*Metodologías de evaluación de impacto del microcrédito en Bolivia: sistematización de experiencias institucionales.*
8	*El problema del sobre-endeudamiento y mora en el sector de microfinanzas.*
9	*Nicho de mercado atendidos por las instituciones de microcrédito.*
10	*Microfinanzas y regulación financiera en Bolivia*
11	Leasing *en entidades microfinancieras*
12	*Efectos socioeconómicos del Microcrédito (Experiencias institucionales en Bolivia).*
13	*Tecnologías de crédito aplicables al área rural.*
14	*La toma de decisiones estratégicas en base a información de costos. Caso: instituciones microfinancieras en Bolivia.*
15	*El entorno actual de las microfinanzas: su situación y perspectivas.*
	Serie Ahorro
1	*Movilización de ahorros en mercados financieros emergentes.*
	Serie Desarrollo Empresarial
1	*Importancia de los servicios no financieros en el área rural y su complementación con los servicios financieros.*
2	*La importancia de los servicios de desarrollo empresarial en el desarrollo de la micro y pequeña empresa y su relación con las microfinanzas*
	Otros
1	*Microempresa vs. pobreza, ¿un desafío imposible?*
2	*El reto de América Latina para el siglo XX: servicios financieros en el área rural.*
3	*Marco Integral de Políticas para el Desarrollo Productivo y Competitivo de la MyPE*
4	*El rol de las instituciones de segundo piso en las microfinanzas bolivianas: Una discusión teórica desde el lado de la oferta*
	Taller de análisis de Microfinanzas
1	Febrero a julio de 2000
2	Julio a noviembre de 2000
3	Enero a junio de 2001
4	Julio a noviembre de 2001

ANEXO 3
EVALUACIÓN DEL ACUERDO DEL 4 DE JULIO DE 2001[46]

(Suscrito entre ASOBAN, ASOFIN y FINRURAL
y la Organización de Deudores)

En dicho Acuerdo, los "pequeños deudores" fueron definidos como toda persona que hubiera contraído un crédito cuyo monto original individual fuera igual o menor a $us5.000. Al año de suscrito el Acuerdo, considerando los resultados obtenidos por los prestatarios en el marco del mismo y los obtenidos independientemente, la situación era la siguiente:

Denuncias y quejas documentadas. Se estableció que "las denuncias y quejas debidamente documentadas de presuntos casos de anatocismo (pago de intereses sobre intereses), reprogramaciones unilaterales y otros actos que contravengan a las disposiciones legales vigentes", serían canalizadas y atendidas por los entes matrices de las entidades financieras (artículo 2 del Acuerdo). En las oficinas de los gremios involucrados no fueron presentadas ni recibidas denuncian ni quejas para ser atendidas. Tampoco se recibieron en las oficinas de las IMFs.

Presentación de listas de deudores para reprogramación de deudas. Se estableció el plazo de siete días hábiles para la presentación de listas por parte de la Organización de Deudores (ODN) a cada una de las entidades financieras (artículo 3 del Acuerdo). Fuera del plazo fijado, se recibieron listas parciales con datos errados en la mayoría de los casos. El número de casos recibidos representaba una proporción muy irrelevante del total de clientes de las IMFs: no superaba el 0,5%. Por otro lado, e independientemente del Acuerdo, las IMFs recibieron miles de casos de demandas de reprogramación de deudas que fueron atendidas satisfactoriamente. En promedio, por cada caso

46 Marconi Reynaldo: "Las asociaciones de deudores". En: *Temas en la crisis*, Nro. 66, VII-2004.

presentado de cliente inscrito en la ODN, se han registrado 25 casos presentados independientemente, al margen de la ODN.

Conciliación de deudas. Se fijó un periodo de 100 días hábiles para el proceso “conciliación de deudas”, el cual expiró el 23 de noviembre de 2001. El porcentaje de casos en los que se llegó a un acuerdo, sobre las listas de la ODN, fue del 30%. En los casos presentados al margen del Acuerdo, el porcentaje de arreglos satisfactorios fue del 95%. Considerando las cifras anteriores, queda claro que los casos resueltos satisfactoriamente son mayores cuando fueron tramitados independientemente del Acuerdo. La explicación se encuentra en las obstrucciones de los asesores legales que actuaron detrás de la ODN, que impedían llegar a acuerdos.

Casos irresueltos. Por diferentes causas, no se ha podido llegar a soluciones con los prestatarios debido principalmente a los siguientes factores: a) Inscripción en listas de las asociaciones de deudores, pero que no se presentaron personalmente a resolver su situación de manera individual (llamó la atención el hecho de que algunos de los enlistados fueran clientes con créditos vigentes); b) negociación en bloque bajo presión de parte de la organización, con sacrificio de la resolución individual a la oferta de obtención de mejores resultados para todos; c) intransigencia de los deudores acompañados de sus “asesores de crédito”, quienes pedían que “se condone los dineros que hemos recibido donados”, o para hablar “del saldo capital”; d) ausencia de los deudores; e) falta real de voluntad de pago; y f) petición intransigente de condonación, ya sea de capital y/o de intereses corrientes.

¿Qué podemos aprender de esta crisis?

Considerando el ejemplo del Acuerdo firmado el 4 de julio de 2001 entre ASOBAN, ASOFIN y FINRURAL con la denominada “Organización de Deudores en General a Nivel Nacional”, se pudo evidenciar la disposición de las entidades financieras para encontrar soluciones a los problemas de los prestatarios por la vía del diálogo. Sin embargo, muy a pesar de las conjeturas que magnificaban el problema, las cifras recabadas del grupo de prestatarios “enlistados” en la Organización de Deudores en General a Nivel Nacional, y que fueron presentadas en conformidad al Acuerdo suscrito, demuestran que el problema no era tan grande. Se rumoreaba que esta organización

estaba conformada por más de 50.000 prestatarios, pero los casos reportados fueron muchos menores. Incluso cuando se vencieron los plazos definidos en el Acuerdo, se estableció que el número de casos era de 9.349, el 12% de los cuales correspondía a clientes de asociadas a FINRURAL y el 16% a clientes de las socias de ASOFIN. El grupo mayor pertenecía a las entidades de crédito de consumo: el 59% de los casos reportados.

Otro fenómeno que alarmó es haber encontrado en dichas listas nombres de clientes que fueron inscritos sin su consentimiento, nombres de supuestos clientes que nunca recibieron crédito alguno, clientes cuyos créditos ya habían sido castigados muchos años antes y, más grave aún, nombres de clientes con créditos vigentes que al parecer firmaron por la promesa de una condonación.

No obstante que las relaciones contractuales entre las entidades financieras y sus prestatarios son estrictamente personales, se ha hecho posible que los prestatarios sean asesorados legalmente, muy a pesar de las posturas de sus asesores en el momento del conflicto que, en lugar de coadyuvar al diálogo y los acuerdos, han tensionado inútilmente las relaciones, dificultando la obtención de resultados satisfactorios para los prestatarios más afectados por la crisis.

En efecto, en aquellas zonas del país donde los prestatarios recurrieron a sus entidades financieras prescindiendo del asesoramiento mal intencionado, consiguieron acuerdos realistas más ventajosos para sus intereses, pues obtuvieron reprogramaciones y conciliaciones acordes con la ley y la realidad económica del país, lo que estableció vínculos más estrechos de fidelidad con las entidades.

Por el contrario, en aquellas zonas y distritos del país donde el proceso de reprogramación y conciliación se vio dificultado por las presiones y pretensiones propias de los asesores de las asociaciones de deudores, las gestiones concluyeron en procesos más complicados para los prestatarios y, más aún, en algunos casos, desembocaron en juicios contra los "asesores", que fueron acusados de estafa y otros delitos por parte de clientes pobres engañados en su inocencia e incredulidad.

Autor

Reynaldo Adán Marconi Ojeda

Economista, con una Licenciatura y Maestría de la Universidad de Nanterre de Francia y un Diploma de Estudios Superiores Especializados (DESS) de la Universidad Paris I Sorbonne, Francia. Abogado de la Universidad Privada Franz Tamayo de La Paz, Bolivia. Ha desempeñado cargos técnicos y ejecutivos en finanzas y desarrollo, desarrollo rural y agropecuario, y en microfinanzas. Ha sido Secretario Ejecutivo de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas de Bolivia (ASOFIN) hasta marzo de 2014, Gerente General de la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural de Bolivia (FINRURAL) entre 1995 y 2009, y Presidente Fundador del Buró de Información Crediticia, INFOCRED BIC S.A. En el plano internacional fue Presidente Fundador del Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales (FORO LAC FR) y miembro del Consejo Directivo del *Social Performance Task Force* (SPTF) en Microfinanzas. Ha escrito numerosos libros y documentos de investigación sobre microfinanzas, regulación financiera, finanzas rurales, evaluación de impactos y medición del desempeño social en microfinanzas.